IVES MENY
JEAN-CLAUDE THOENIG

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Versión española a cargo de
FRANCISCO MORATA

Ariel Ciencia Política

Ariel Ciencia Política

Otros títulos en Ariel:

Mauríce *Duverger*
Sociología de la política

Salvador Giner
Historia *del* pensamiento social

Maurice *Duverger*
Instítuciones *políticas*
y *derecho* constitucional

Maurice *Duverger*
Introducción a la política

J. Subirats y P. Vilanova (eds.)
El Parlamento europeo

F. Hernández y *F.* Mercadé
Estructuras sociales
y cuestión nacional en España

Arend Líjphart
las democracias contemporáneas

Salvador Giner y M. Pérez *Yruela (eds.)*
El corporatismo en España

Miguel Ángel Aparicio
Introducción al sistema político
y constitucional español
(edición puesta al dial

F. lasSa/le
¿Qué es una Constitución?

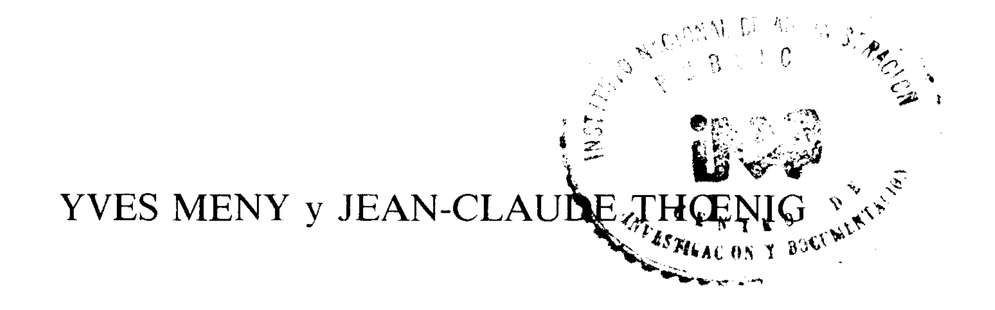


LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ARIEL CIENCIA POLÍTICA

Asesor

JOSEP M.ª COLOMER



YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Versión española a cargo de

FRANCISCO MORATA

EDITORIAL ARIEL, S. A.

BARCELONA

Título original:
Politiques publiques

Traducción de
SALVADOR DEL CARRII

1.a edición: febrero 1992

ISBN: 84-344-1684-0

Depósito legal: B. 577 - 1992

Impreso en España

1992. — Talleres Gráficos HUROPE, S. A.
Recaredo, 2 - 08005 Barcelona

INTRODUCCIÓN GENERAL

Las autoridades públicas actúan. Un ayuntamiento. un ministerio o un parlamento intervienen, cada uno a su modo, de múltiples maneras. Se toman medidas, se asignan recursos, se imponen obligaciones en los ámbitos más variados, desde la seguridad pública hasta la cultura, desde la fiscalidad hasta la procreación. En nuestras sociedades, la esfera pública y estatal se ha instalado en todas partes, y cada individuo. de un modo u otro, siente sus efectos: en su vida personal, en sus relaciones con la colectividad, incluso en la forma de gozar de la naturaleza que lo rodea. El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

Aunque. a primera vista, esta perspectiva científica puede parecer evidente. está lejos de ser espontánea porque estamos marcados por reflejos que nos impiden observar los hechos reales, comprender los pormenores o administrar lo cotidiano.

Así, la acción pública suscita de entrada juicios apasionados. Asusta, cuando no se convierte en un revulsivo, en particular si se han sufrido sus inconvenientes. O bien. por el contrario, despierta una adhesión incondicional, porque el Estado sería el correctivo menos malo a disposición de los pueblos para enmendar los fallos del curso natural de las cosas. Antes de proceder a un análisis, muy a menudo se está visceralmente a favor o en contra del Estado.

Otro reflejo obedece a la ingenuidad. Consiste en tomar por dinero contante los textos y los discursos oficiales. Un buen conocimiento de la Constitución, matizado con un poco de derecho y moderado por la lectura de la prensa, bastará para dar cuenta del trabajo gubernamental y administrativo. El riesgo consiste en que se confunda la forma con el fondo, y que el trabajo se perciba tal como pretende ser, no tal como es.

Las mismas ciencias sociales han tardado mucho en mirar cara a cara la acción pública. Se necesitó largo tiempo para que dejaran de dar vueltas en

tomo al tema. Todavía en la década de 1960 dominaban tres enfoques, ninguno de los cuales permitía comprender los hechos de manera satisfactoria:

- La ciencia administrativa, en particular en su versión americana, llamada *Public Administration Theorv.* Inspirada en un proyecto de tipo tayloriano (en referencia a la organización científica del trabajo propuesta por Taylor a sus discípulos, entre ellos el francés Fayol), intentaba, con pretensión normativa y de manera hipotético-deductiva, mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la organización especializada de las tareas. La sustancia, el contenido mismo de lo que suministraba la autoridad pública, apenas se consideraha un problema. Buenos métodos y asunto resuelto.
- La sociografía de los llamados grupos de presión. Las ciencias de lo político subrayaban que, entre la letra de los textos legales y la realidad de los comportamientos gubernamentales, se inserta un juego a menudo oscuro de negociaciones, influencias y manipulaciones, en el curso del cual los intereses particulares (partidos, agrupaciones profesionales, *lobbies)* tratan de influir en lo que hace o quiere hacer la autoridad pública. Esta clave de lectura, próxima a la adoptada por cierta prensa escrita, señala que este tipo de política politiquera da forma a las decisiones parlamentarias y gubernamentales y, a través de sus decisiones, al devenir de la colectividad. Por un lado, la lucha de influencias «políticas»; por el otro, el trabajo oficial.
- El determinismo de los grandes sistemas. Esta aproximación encuentra su expresión erudita en los trabajos inspirados tanto por un marxismo caricaturesco como por un economicismo triunfante. Conduce a mostrar que, en realidad, la política no explica nada, porque las autoridades públicas no tienen un espacio de alternativas donde moverse. El trabajo gubernamental es una variable dependiente de otras variables que la determinan: el desarrollo de ciertas formas de sociedad (por ejemplo, la sociedad de consumo), la lucha de clases, las aspiraciones del pueblo. El Estado persigue mecánicamente estas «exigencias» fundamentales y las transforma en ofertas públicas, a fuerza de dinero o de represión. ¿Para qué perder el tiempo estudiando la caja negra de! trabajo gubernamental diario, si el Estado no tiene espacio de elección discrecional? La ciencia política se ocuparía así de residuos: lo esencial correspondería a la ciencia económica.

Para entrar en las políticas públicas es necesario adoptar un estado de ánimo particular que consiste en no creer más que 10 que el análisis permite verificar. En otros términos, se desconfiará de postulados tales como «toda política» o «toda institución». Los postulados deben derivar de las hipótesis que precisamente se trata de verificar. Así, ¿es verdadero o falso que, enfrentadas a un mismo problema, todas las autoridades públicas reaccionan de idéntica forma? O, para fijamos en otro punto esencial, ¿es verdadero o falso

que lo esencial se juega en el momento en que la autoridad pública toma su decisión, y que la aplicación de las medidas se reduce a una cuestión de intendencia subalterna? ¿Por qué los ciudadanos afectados por una intervención pública no lo están de idéntica manera? El arte de proponer buenas preguntas para verificar su pertinencia, confrontándolas con los hechos y con una explicación, caracteriza el enfoque de las políticas públicas.

El enfoque en términos de políticas públicas puede definirse a la vez como un campo y como un método: ésta es la ambición a la que responde el presente libro.

Por una parte, el conocimiento del trabajo gubernamental permite abordar de lleno algunos fenómenos clave del mundo contemporáneo. Es el caso de:

- La aparición y la naturaleza del Estado. ¿De qué Estado se trata? ¿Por qué evoluciona yen qué sentido? ¿Su desarrollo es ineluctable? ¿Hay un solo modelo o encontramos varios modelos de Estado? ¿El Estado es uno o plural?
- La esencia de la política. El fenómeno político tiene dos caras, la de las luchas de poder y la de la acción pública. ¿Qué relación hay entre ambas? ¿,El Estado es esclavo del mercado político, o lo que se hace a diario condiciona el funcionamiento mismo de dicho mercado'!
- El impacto que causa la intervención pública en el seno de las sociedades. ¿El Estado fabrica el tejido social como un bulldozer burocrático y ciego? ¿Qué eficacia tienen las diversas herramientas de las que se vale?

Por otra parte. es un método o, más bien. un conjunto de métodos lo que permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y comparar diversas situaciones entre ellas. Política pública es el programa de acción de una autoridad pública. Este programa y las actividades que implica componen la unidad de base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental. Él caracterizará el contenido y el proceso: luego. por acumulación de observaciones. verificará si existen variaciones o convergencias según tres dimensiones al menos: por sector (las políticas sociales ¿se parecen a las políticas culturales"), por tipo de autoridades públicas (¿todos los ayuntamientos practican la misma política fiscal"), por épocas (¿se parece el Estado de 1950 al de 1990'1).

Esta obra, consagrada a las políticas públicas, quiere ser una introducción a un tema preciso: el análisis de la acción de las autoridades públicas. Este tema se clasifica hoy entre las especialidades reconocidas de las ciencias de la política después de un desarrollo espectacular desde la década de 1970 en los Estados Unidos y luego en Europa.

Nos inscribimos en la perspectiva de la sociología y de la ciencia política. Por ello, casi no abordaremos las prolongaciones prescriptivas de una aproximación de tipo gerencial. Sin embargo, estamos convencidos de que la

gestión de empresas aplicada a las políticas públicas experimenta una revolución silenciosa. Está en camino de descubrir que el conocimiento, el análisis de las situaciones concretas, debe preceder a la acción. Lo demuestran el recurso creciente a los auditores y la acogida reservada al concepto de evaluación como medio de información y descubrimiento de los hechos «sobre el terreno». Desde este punto de vista, las ciencias sociales aportan algo más que es absolutamente decisivo: de ahí nuestra insistencia en los modos de razonamiento (segunda parte). Por otra parte, la gestión del poder público no se reduce a una gestión empresarial aplicada a medios estatutarios tales como las administraciones: el trabajo público tiene su especificidad; exige una gestión pública de una esencia diferente a la de las empresas: de ahí los desarrollos sobre la función del Estado (primera parte).

Al mismo tiempo, esta obra no debe confundirse con un tratado sobre el Estado o la sociedad política. Regímenes políticos, partidos, comportamientos electorales, ideologías políticas, etc.: existe otro capital considerable de conocimientos que no corresponde a la vocación específica de las políticas públicas. Por lo tanto, estamos convencidos de que el estudio de la acción gubernamental no concierne a un círculo restringido de especialistas ampliado a algunos gestores públicos. Nuestra ambición consiste en ofrecer al lector algo más general y más simple a la vez: conocer dos o tres cosas que todo ciudadano moderno debe saber hoy sobre el Estado de modo concreto.

PRIMERA PARTE

LA TEORÍA

El análisis de las políticas públicas no es en sí mismo un fenómeno completamente nuevo. Mucho antes de que se convirtiera en una rama específica y cada vez más desarrollada de la ciencia política, estudios concretos, aquí y allá, se habían interesado en los «productos» de la acción pública. Sin embargo, este interés tropezaba con un doble límite: por una parte, el subdesarrollo de los instrumentos y los métodos de análisis e investigación; y por otra, la estrechez de las intervenciones públicas que, hasta el siglo XIX, se reducían principalmente a los sectores ligados al *imperium* del Estado: policía, seguridad interna y externa, diplomacia, defensa, expansión militar y colonial. Las políticas que pueden aparecer, con la perspectiva del tiempo, como los embriones de políticas sociales (sostén de los precios alimentarios, ley sobre la pobreza, asilos, etc.) están motivadas en gran medida por razones de orden público. Igualmente, si el nacimiento del *Welfare State* o del Estado providencia también ha tenido en parte como objetivo refrenar a las «clases peligrosas», el desarrollo fantástico de las políticas estatales responde a causalidades más numerosas y complejas que el análisis de las políticas públicas ha procurado dilucidar.

¿Cómo explicar la explosión del intervencionismo estatal? ¿Por qué y cómo se pasó del Estado regulador y policial al Estado comerciante, productor y redistribuidor?

Durante mucho tiempo. la ciencia política, disciplina a decir verdad aún balbuceante, apenas se ha asomado al problema, tan preocupada estaba por analizar y comprender mejor los fenómenos políticos en su acepción restringida: elecciones, partidos, parlamentos, gobiernos. Los escasos intentos interpretativos. uniendo la ideología al sentido común, establecían un lazo de causalidad muchas veces vago entre, por ejemplo, la mayoría en el poder y las políticas públicas perseguidas. No es que tal aserción fuera falsa, pero se consideraba de antemano como verdad absoluta, más que demostrada o apoyada con argumentos. Una de las raras políticas públicas locales que ha sido objeto de atención al comienzo del siglo XIX en Francia, el intervencionismo económico. calificado de «socialismo municipal», no ha sido nunca seria-

mente estudiada por ella misma. No se sabe casi nada de las acciones ejecutadas por los ayuntamientos de izquierda en tanto que políticas propias y originales. Sólo se ha recordado el intento de traducir la ideología en actos o el obstáculo jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado a partir de 1930. En esta interpretación -ya que en esa época no se puede hablar seriamente de investigación ni de análisis- aparece, indiscutible, una suerte de progreso lineal: las políticas son productos de políticos que deciden, cuya ideología o cuyas afiliaciones partidistas se derivan a su vez de la opción de los electores. A gobierno de izquierda, políticas de izquierda. A gobierno de derecha, políticas de derecha.

Una versión mucho más elaborada y compleja de esta interpretación, conforme al esquema democrático representativo, fue adelantada en los Estados Unidos por Key en su análisis de la política en el seno de los estados norteamericanos (Key, 1956). El tipo de políticas seguidas y las variaciones constatadas estaban ligadas a las características del sistema político del estado, a las distorsiones en la representación *tmalapportionmentí,* al grado de competencia entre partidos y al nivel de participación electoral. «La verdad desnuda -escribe Key a propósito de la abstención- es que los políticos y los administradores no están de ninguna manera obligados a tener en cuenta las clases y los grupos de ciudadanos que no votan» (Key, 1956, p. 517). En este tipo de interpretación, la calidad, las deficiencias o el tenor de las políticas se relacionan con la capacidad del sistema para tener en cuenta y responder a las necesidades de los ciudadanos. Y esta *responsiveness* depende de las condiciones políticas electorales y de partido en las que se desarrolla el proceso gubernamental.

Este tipo de análisis fue ampliamente aceptado por la ciencia política debido a su armonía con las orientaciones centrales de la disciplina. Además, el interés de Key no era prioritariamente el estudio de las políticas públicas, sino del sistema político, la *politics.* Las *policies* no se tomaban en cuenta más que como variables dependientes de la política. En cuanto a los especialistas de la *policy science* naciente en la década de 1950, sus preocupaciones no eran en absoluto de orden teórico. Sus métodos eran, ante todo, empíricos y sus objetivos, prácticos: ayudar a quienes decidían.

La cuestión de los factores determinantes de las políticas públicas fue planteada esencialmente por la actitud algo imperialista de los economistas que, en su propio terreno o en el de las políticas públicas, donde «cohabitaban» con los politólogos, sociólogos y especialistas en *Puhlic Administrarion,* tendían a considerar desdeñable el factor político (partidos, instituciones, elecciones). Tal vez porque la política no era su tema o porque su metodología se prestaba poco a tomar en cuenta fenómenos menos cuantificables que el crecimiento de los presupuestos públicos, los economistas se interesaban exclusivamente en las variables económicas capaces de explicar las políticas públicas. Por añadidura, el crecimiento continuo constatado, tanto en los sistemas capitalistas como en los comunistas, en los países goberna-

dos por la izquierda y por la derecha, y la agregación de datos a nivel nacional (ocultando así lo más esencial de las variaciones potenciales) podían crear la sensación de que los factores políticos tenían un impacto nulo o marginal sobre el crecimiento y el contenido de las políticas públicas (Bird. 1971; Tarschys, 1975).

Eran raros los economistas que tenían en cuenta la variable política (Peacock, Wiseman, 1967). Peor aún: toda una corriente de la *policv science,* representada en particular por Oye, veía en la variable económica el determinante esencial de las políticas públicas (Oye, 1966).

De ahí la pregunta hasta cierto punto angustiada: *«Does politics matter?»*, que, a la vez, constituye una cuestión teórica de primera importancia (¡...a la vez que un problema disciplinario y corporativo!). Los veinte años que siguieron en los inicios de este debate, urdido durante los años cincuenta, han sido el teatro de lo que Castles ha calificado de «guerra de los paradigmas» (Castles, McKinlay, 1979), es decir, de una abundancia de estudios y de polémicas sobre el papel respectivo de los factores determinantes de las políticas públicas: ¿resultaban éstas de elecciones políticas, de obligaciones económicas (recursos, crecimiento, etc.) o ecológicas (población, geografía...)? Como sucede a menudo en este tipo de disputas, el debate se ha caracterizado por los excesos de las distintas escuelas: una proclamaba que «todo es económico»; otra, que «todo es político». Sin embargo, estas polémicas no son estériles porque suscitan la multiplicación de las investigaciones y el perfeccionamiento creciente de las interpretaciones, es decir, un enriquecimiento a la vez empírico y teórico.

— ¿Empírico? Tornemos, por ejemplo, el estudio de Fried, que en 1972 sintetiza unas quince investigaciones sobre las políticas urbanas. Su conclusión es severa, ya que escrihe: «Los imperativos socioeconómicos son tales que. al parecer, apenas importa saber quién controla el poder local, cuáles son sus valores, el porcentaje de participación electoral, las preferencias de las élites o de los electores o la organización del sistema político-administrativo» (Fried, 1976, p. 71).

El decenio siguiente vio florecer numerosas investigaciones en Bélgica (Aiken, Dupré, 1980). Italia (Martinotti, Aiken, 1977), Gran Bretaña (Newton. Sharpe, 1984), Alemania (Von Beyrne, 1984) y Estados Unidos, que refutaron o, por lo menos, matizaron las conclusiones radicales de Fried. La investigación se nutre de los nuevos campos que se le ofrecen, pero se amplía y diferencia de los debates metodológicos y científicos que ha suscitado (Schmidt, 1983).

— ¿Teórico? Como se ve, una pregunta de apariencia técnica, incluso anodina (la búsqueda de las variables que explican una política), se vuelve rápidamente explosiva. Porque si las obligaciones socioeconómicas constituyen los factores determinantes exclusivos, por no decir fundamentales, de las políticas públicas; si la política aparece sólo como la espuma de los días y de

las cosas, la concepción del Estado se sitúa inmediatamente en el corazón mismo del debate (Jobert, Muller, 1987). ¿Hay lugar para el voluntarismo político, individual o colectivo? ¿Las políticas son sólo el fruto de fuerzas socioeconómicas sobre las que los actores no pueden sino ejercer una acción ilusoria? ¿El margen de maniobra de los dirigentes es tan insignificante que no deja otra opción que la del ajuste limitado? Muchas preguntas cruciales que los teóricos del Estado quieren coger al vuelo para alimentar sus propios debates. Paradójicamente, las políticas públicas, nacidas del empirismo, del pragmatismo y de una voluntad de apoyo a la acción gubernamental, se han visto movilizadas e «instrumentalizadas», en beneficio del «stock» de las teorías del Estado disponibles en el mercado de las ideas: pluralistas, neomarxistas y neocorporativas descubrirán, a su vez, que las políticas públicas pueden aportar agua a su molino. La tendencia puede llegar hasta la desviación cuando el estudio de las políticas públicas no está dirigido hacia lo que éste es en sí mismo, sino hacia una demostración de conclusiones conocidas de antemano. Esto explica la decadencia de la investigación urbana neomarxista en Francia por su propensión a hacer del análisis de las políticas públicas un simple instrumento al servicio de la confirmación de los postulados de partida.

Pero tanto si los factores determinantes se definen como principalmente económicos o políticos, la política pública se sigue considerando en estos casos paradigmáticos como variable dependiente (de la ideología, los recursos, etc.). Se opera un vuelco radical de perspectiva considerando la misma política pública como variable independiente, lo que se puede formular de manera esquemática con la pregunta: *Does policy matter?* O: *Does policy determine politics?* (¿Tienen importancia las políticas públicas? ¿*Las* políticas públicas determinan *la* política?)

La transformación de la pregunta no es sólo semántica. Puede parecer, en efecto, más fácil y más «lógico» *a priori* considerar la política pública como un producto: «Los partidarios de los cambios marginales la encuentran compatible con su visión del Estado; los liberales clásicos la utilizan para reintroducir los conceptos del mercado en la política; los marxistas descubren numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a las políticas» (Ashford, 1978, p. 91).

Sin embargo, invertir la pregunta permite modificar las perspectivas, proponer nuevas cuestiones, examinar cómo las políticas definen la política, las instituciones, el Estado. Partir de la política pública permite, en primer lugar, romper el habitual enfoque jerárquico y lineal que hace de la *policy* un simple *output* del sistema político: por no tomar más que un ejemplo del carácter aproximativo y discutible de tal generalización, mencionemos el problema de la inmigración en Francia y en otros países desarrollados. En este caso, el debate y los compromisos políticos y de partido están ampliamente determinados por la política pública de apertura de fronteras aplicada desde 1974.

En segundo lugar, esta forma de aproximación permite una «reconstitu-

ción» de lo que por facilidad se denomina el Estado, las instituciones, la administración, los que toman las decisiones, etc., calificativos cuya comodidad sólo es comparable con la imprecisión y la confusión que suscitan. El análisis de una política determinada permitirá sacar a la luz a actores esenciales (sindicalistas, grupos de presión. agentes locales o internacionales) que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar. Otra política expondrá a la luz otra configuración de actores que da una imagen específica y particular del Estado o de talo cual institución. Dicho de otro modo, este enfoque constituye una saludable «depuración» de los apriorismos ideológicos o formalistas.

Finalmente, hay que considerar, al menos a título de hipótesis de trabajo, que las políticas públicas permiten dirigir una mirada nueva sobre los métodos e instrumentos del Estado, sobre los cambios que se producen en sus estructuras y sus concepciones. Por ejemplo, Ashford sugiere analizar, a partir de los conceptos de inercia, de escala y de sustituibilidad, de qué modo las políticas públicas traducen la capacidad de los poderes públicos (aisladamente o, mejor aún, comparativamente) para actuar, cambiar y adaptarse. En los países occidentales, dice, un prefecto francés carece prácticamente de equivalente. Pero el análisis de una política (por ejemplo, la fusión de municipios) puede poner de manifiesto, a la vez, en cada sistema, los fenómenos de inercia, los cambios de escala (concebidos como deseables o no) o los instrumentos de sustitución utilizados aquí o allá de manera diversificada para alcanzar objetivos similares.

En resumen, si el debate *politics/policies* es un problema más o menos insoluble cuando se formula en términos exclusivos, se revela rico en promesas cuando se plantea en términos de hipótesis, más que de postulado. El desarrollo del análisis de las políticas públicas se encuentra en esta encrucijada: ni los partidos, ni las elecciones, ni el juego parlamentario son capaces de explicar la prodigiosa explosión de las políticas públicas del *Welfare State:* pero las políticas públicas no se producen en el vacío: no sólo nos informan del ambiente socioeconórnico, sino también del Estado. Más que las recetas de gobierno (como algunos habrán podido creer). son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental (Rose, 1984).

Bibliografía

Aiken (M.), Dupré (R.), 1980, Policy and Politics in Belgian Cities, *Policy and Politics,* vol. 8, n" 1.

Ashford (D.), 1978, *Comparing Publie Polieies, New Coneepts and Methods,* Beverly Hills and London, Sage.

Bird (R. M.), 1971, Wagner's Law of Expanding State Activity, *Public Finance,* XXVI.

Castles (F.), McKinlay, 1979, Does Politics Matter?, *European Journal of Political Research,* 7, p. 169-186.

Dye (Th.), 1966, *Policy Analysis,* Alabama, University of Alabama Press.

Fried (R.), 1976, Comparing Urban Policy and Performance, in F. Greenstein and Polsby (N.), eds, *Polícies and Polícy-Making, Handbook o] Polítical Science,* Reading, Mass, Addison Wesley.

Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'Etat en action,* Paris, PUF.

Key (V. O.), 1956, *American State Politics,* New York, Knopf.

Martinotti (G.), Aiken (M.), 1977, *Left Politics, the Urban System and City Expenditures : an Analysis of* 325 *Cities in Italy,* Dactyl. Departrnent of Sociology, University of Wisconsin.

Newton (K.), Sharpe (J.), 1984, *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy,* Oxford, Clarendon Press.

Peacock (A.), Wisernan (J.), 1967, *The Growth of Public Expenditure in the UK,* London, Allen and Unwin.

Rose (R.), 1984, *Do Parties Make a Difference?,* London, Mac Millan, 2e éd.

Schrnidt (M.), 1983, The Welfare and the Econorny in Periods of Economic Crisis, *European Journal of Political Research,* 11, p. 1-26.

Tarschys (D.), 1975, The Growth of Public Expenditures : Nine Modes of Explanation, *Scandinavian Political Studies, 10.*

Von Beyrne (Kl.), 1984, Do Parties Matter?, *Government and Opposition,* 19 (1) Winter, p. 7-29.

CAPÍTULO 1

EL *WELFARE STATE:* UN CAMPO PRIVILEGIADO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El *Welfare State* es una antigua realidad si se lo entiende como el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos (Room, 1979).

La organización de servicios, por más rudimentarios que fueran, o la distribución de recursos entre los pobres *(Poor Laws* en Gran Bretaña, por ejemplo) aparecen desde los siglos XVI-XVII en Europa y se acrecientan en el siglo XIX. Por otra parte, estas intervenciones se inspiran menos en el altruismo o en cualquier preocupación redistributiva, que en las necesidades de orden público. El control del precio de los cereales o su distribución, particularmente en tiempos de hambre, apuntaban antes al mantenimiento del orden que a satisfacer las necesidades del «populacho» (Tilly, 1985).

Si se tiende a una visión más restrictiva y limitada en el tiempo, se analizará el *We(fare State* como la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos civiles y políticos (Marshall, 1963). O. por expresarlo en palabras de Flora y Heidenheirner, «la diferencia entre el *Wel{are State* industrial y sus predecesores es que los costos de la seguridad, que anteriormenre estaban intemalizados, en adelante se externalizan» (Flora, Heidenheimer, 1981, p. 31). Por tanto, el nacimiento del *Welfare State* aparece mucho más cercano. Hace un siglo, en el Imperio alemán las medidas sociales de carácter general nacían bajo el impulso de Bismarck y, poco a poco, se desarrollaron en el conjunto de la Europa industrial. En Francia, Ewald ha podido «fechar» en 1898 el nacimiento del Estado providencia, haciéndolo coincidir con la ley de accidentes de trabajo (Ewald, 1986).

La eclosión del *Welfare State* (el término aparece en 1941 en la Gran Bretaña en guerra, por oposición al *Warfare* nazi) se produce, en realidad, al día siguiente de la segunda guerra mundial, con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado. La gama y la amplitud de las políticas manejadas por los Estados, los modos de intervención que requieren y la im-

portancia de los recursos en juego, modifican la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales, como lo habían presentido o comprendido muy bien sociólogos como Weber o Durkheim, economistas como Keynes, políticos como Churchill y Beveridge o los constituyentes franceses, italianos o alemanes de la posguerra. El Plan Beveridge, que data de 1942, postula que los británicos se consagrarán tanto más al esfuerzo de guerra cuanto sientan que su gobierno prepara un mundo mejor.

La cantidad y la calidad de las intervenciones del *Welfare State* sólo estan restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle. En efecto, teóricamente, apenas hay límites a su expansión. Por ejemplo: las definiciones programáticas que las Constituciones alemana, italiana o francesa dan al *Welfare State* permiten intervenciones cuyas fronteras son confusas. Asimismo, en el marco ideológicamente más reducido del *Welfare* norteamericano, al programa potencial no le falta ambición: «la esencia del *Welfare State* es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad» (Wilensky, 1975, p. 6). Asimismo, si bien la realización de estos programas ambiciosos depende de los condicionantes económicos y políticos, lo cierto es que el surgimiento y desarrollo del concepto de *Welfare State* constituyen el origen de la mayor parte de las políticas contemporáneas. El *Welfare State* ha generado deducciones masivas (cercanas al 50 % del PNB en numerosos países desarrollados), ha ocasionado el formidable crecimiento de las burocracias públicas, ha provocado la creación de múltiples estructuras y ha incitado a nuevas formas de intervención y de gestión (Hicks, Swank, 1984; Chevalier, 1986).

No es sorprendente que un fenómeno de tal amplitud haya constituido el campo por excelencia de las investigaciones de los analistas de las políticas públicas. En cierto modo, el análisis de estas políticas está históricamente ligado al desarrollo del *Welfare State*. El interés suscitado por las intervenciones masivas y multiformes del Estado explica que el análisis de las políticas públicas se haya dirigido (sobre todo en su origen y en los Estados Unidos) hacia la acción y el utilitarismo (ser *relevante),* tanto práctico como científico, más multidisciplinal' que reservado únicamente a la ciencia política.

La evolución del *Welfare State* ha constituido un terreno de investigación particularmente rico (Jobert, 1985). El estudio a gran escala emprendido por Flora y Heidenheirner, se añade a los volúmenes de datos por países publicados por Flora en la colección del Instituto Europeo de Florencia (Flora, Heidenheimer, 1981). Los estudios nacionales o comparativos son innumerables: sería vana y fastidiosa una relación exhaustiva.

Pero, al menos, se pueden detectar dos preocupaciones principales: por una parte, analizar las causas y las modalidades del desarrollo del *Welfare State;* por otra, tratar de interpretar la crisis contemporánea que lo castiga.

1. El análisis del crecimiento

Advertir la impresionante mutación del Estado es una cosa, comprender el *porqué* y el *cómo* de un fenómeno que se desarrolla a lo largo de un siglo, y esencialmente en cincuenta años, es otra. ¿Por qué el *Welfare State* se ha desarrollado más tarde en ciertos sistemas nacionales y más rápidamente en otros? ¿Por qué determinados Estados han privilegiado unos instrumentos de tipo universalista (Gran Bretaña, Francia) mientras que otros han optado por medidas destinadas a categorías específicas (Estados Unidos)? En resumen, ¿cuáles son los factores determinantes que explican, más allá de un fenómeno universal que afecta tanto a las sociedades socialistas como a las liberales, las variaciones en el tiempo y en el espacio? Tales son las principales preguntas a las cuales los analistas del *Welfare State* han intentado responder, más allá del examen de tal o cual política en particular.

A riesgo de cargar las tintas, se puede sugerir que se han avanzado tres tipos de interpretación, sin que ninguna excluya las otras. Sin embargo, los protagonistas de las investigaciones realizadas desde los años sesenta y setenta tienden generalmente a situarse en uno de los tres ejes dominantes: unos subrayan los determinantes económicos (Oye, 1979, pp. 652-662) o fiscales; otros la dimensión política y burocrática (Castles, 1982); el tercer grupo da preferencia a los aspectos ideológicos o culturales (Rimlinger, 1971).

1.1. EL CRECIMIENTO DEL *WELFARE STATE:* LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y FISCAL

No hay estudio de las políticas del *Welfáre State* que no insista en la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado y el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, Wilensky es tal vez quien más ha subrayado la relación entre el crecimiento de la economía y el de las prestaciones sociales. «A largo plazo, el crecimiento económico está en el origen del Estado protector; sin embargo, su principal efecto ha consistido en modificar las condiciones demográficas durante el último siglo y cambiar asimismo el ritmo de los programas sociales en marcha. Con la modernización, las tasas de natalidad han disminuido, de ahí que haya aumentado la proporción de ancianos. Esta importancia creciente de las personas mayores, asociada a la disminución del valor económico de los niños, ha creado nuevas presiones para conseguir un aumento de los gastos sociales. Una vez establecidos, en todas partes los programas han evolucionado hacia una cobertura más extensa y con prestaciones más importantes. Al inicio, el desarrollo de la protección social es el complemento natural del crecimiento económico y de sus efectos demográficos; después se verá acelerado por la interacción de los juicios que emite la élite política, las presiones ejercidas por las masas y el funcionamiento del aparato administrativo y de los servicios sociales» (Wilensky, 1975, p. 24).

Wilensky desarrolla esta conclusión a partir del análisis de 64 países, y más particularmente de los 22 más ricos (18 de los cuales pertenecen a la OCDE). Esto le permite matizar en algo su tesis central mostrando, contrariamente a la opinión de Jackman (Jackrnan, 1975), que la variable política puede tener cierta influencia en la diversificación de los gastos sociales.

El argumento del desarrollo económico ocupa también el centro de la teoría neomarxista: a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado el cuidado de resolver las crisis que acosan al sistema. El Estado debe asegurar la «reproducción social» que requieren las necesidades del capitalismo: es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias (al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden).

Deducciones de las administraciones públicas en porcentajes del PIB (J960-J985)

	1960	1968	1975	1980	1985
Estados Unidos	27,0	30.7	34,6	33,7	36,7
Japón	n.c.	18,3	27.3	32.6	32.7
Alemania	32,4	39,1	48,9	48,3	47,2
Francia	34.6	40,3	43,5	46.4	52.4
Gran Bretaña	32,3	39,2	46,3	45.1	n.c.
Italia	30,1	34,7	43,2	46,1	58,4
Bélgica	30,3	36,3	44,5	50,8	54,4
Suecia	31,0	42,8	48,9	61,6	64,5
Suiza	17,2	20,7	28,7	29,3	30,9
Total CEE	32,0	37,4	44,4	46,4	52,5
TotalOCDE	28,6	31,6	37,9	39,5	40,6

El crecimiento de las políticas sociales es, por tanto, el fruto de las transformaciones económicas del capitalismo al mismo tiempo que la exacerbación de sus contradicciones.

Esta interpretación neomarxista se sitúa en la línea «economicista», pero agregándole una dimensión suplementaria, la «instrumentalidad» del Estado: el *Welfare State* está al servicio del capital. El éxito de estos análisis culminó en el curso de los años setenta con las obras de Poulantzas en Francia, O'Connor (O'Connor, 1973) en Estados Unidos, Offe (Offe, 1984) en Alemania y Gough (Gough, 1979) en Gran Bretaña. Aglietta y Brender han presentado una variante, en la línea de los trabajos de Foucault, subrayando los procesos de «normalización» aplicados a la clase asalariada (Aglietta, Brender, 1984).

Si uno se atiene a los argumentos de esta primera tesis, la lógica del desarrollo industrial debería conducir a una convergencia y a un alineamiento

Evolución de las deducciones públicas por períodos

	Promedio			
	1960-1967	*1968-1973*	*1974-1979*	*1980-1985*
Estados Unidos	28,3	31,0	32,6	35.6
Japón	n.c.	20.2	28,4	33,3
Alemania	35,7	39.8	47,5	48,4
Francia	37,4	39,0	43,7	50,6
Gran Bretaña	34,7	39,9	44,4	n.c.
Italia	31,9	36,0	42,9	54,2
Bélgica	31,6	37,5	45,4	54.5
Suecia	34,8	44,3	54,4	64,5
Suiza	19,0	22,0	29,2	30,2
Total CEE	34,3	37,9	44,0	50,0
TotalOCDE	30,0	32,4	37,1	40,7

OCDE, *Statistiques retrospectives 1960-1985,* París. 1987, p. 64, cuadro 6.5.

progresivo de los diferentes Estados, y a una expansión generalizada de los sistemas de protección social. Los resultados del estudio de Flora y Alber sobre la implantación de los sistemas de seguridad social contribuyen a matizar esta hipótesis, En efecto, la generalización de estos mecanismos de protección de los asalariados se debe, según ellos, al efecto combinado del desarrollo socioeconómico y de presiones políticas crecientes, sin que sea posible precisar más la influencia respectiva de ambos factores (Flora, Heidenheimer, 1981, pp. 65-70).

Wildavsky, en su estudio de los procesos presupuestarios, introduce una perspectiva nueva, oponiendo los países de gran crecimiento a los países de crecimiento débil o nulo, y adelanta una hipótesis *a priori* paradójica (Wildavsky, 1975, p. 232), Donde el crecimiento económico es grande (Japón o la Francia de los años sesenta), las retenciones sociales varían en relación inversa a este crecimiento, porque el aumento de las demandas puede ser satisfecho mediante el mantenimiento de un porcentaje constante con respecto a un «pastel» más voluminoso Al contrario, donde el crecimiento es débil, como sucede en Gran Bretaña, el aumento de los gastos sociales sólo puede provenir de un crecimiento de las deducciones públicas sobre la economía, Esta tesis encuentra una confirmación en la Francia de 1970-1980 o, *a la inversa,* en la Gran Bretaña y los Estados Unidos de los años ochenta, Podemos preguntamos, no obstante, si las fluctuaciones de las deducciones públicas no están determinadas por factores extraeconómicos, también poderosos, El crecimiento de las deducciones en Francia, de 1974 a 1983, ¿es el resultado de la estagflación o de la incapacidad del poder político para resistir las demandas sociales (Delorme, André, 1983)'1 La disminución de las deducciones bajo los gobiernos Thatchcr y Reagan, ¿no es el resultado mecánico de un porcentaje constante aplicado a un producto nacional bruto en crecimiento?

Evolución de los impuestos y cargas sociales en los países occidentales (1980·1983)

	Impuestos				*Cargas sociales*				*Impuestos y cargas sociales*			
	1980 2	*1981* 3	1982 *4*	1983 5	*1980* 6	*1981* 7	1982 *8*	*tvss* *9*	*1980* *lO*	*1981* *JI*	*1982* 12	*1983* 13
Alemania	24.6	24.0	23,7	23,7	15,4	16.0	16,8	16.1	40.0	40,0	40,2	39,8
Bélgica	30,3	30,5	32,1	32,2	12,6	12,8	12.8	13.6	42,9	43.3	44,9	45.8
Dinamarca	45,4	45,1	44,0	45,5	1,0	LO	1,3	1,6	46,4	46,1	45,3	47.1
Francia	24,2	24,5	25,0	25,4	18,3	18,2	18,8	19,1	42.5	42.7	43,8	44,5
Grecia	18,3	17.6	17,8	n.c.	8,6	9,0	8,6	n.c.	26,9	26.6	26,4	n.c.
Gran Bretaña	30,9	32,4	32.8	28,4	6,2	6,4	6,5	6.9	37,1	38,8	39,3	35,3
Irlanda	31.6	33.2	35,1	36,1	5,3	5,6	5,4	5,3	36,9	38.8	40.5	41,4
Italia	21,1	22,8	23,4	24.1	12,3	12,5	12.5	13.9	33,4	35,3	35.9	38.0
Japón	17,6	18,3	18,4	18,7	7.7	7,6	8.2	8,3	25.3	25,9	26.6	27.0
Canadá	31,1	31,7	32,6	32,0	3,7	4,1	4,4	4,3	34,8	35,8	37.0	36,3
Luxemburgo	25,6	25,9	25,8	25,9	11,0	10,3	10,4	10,4	36.6	36.2	36.2	36,3
Países Bajos	29,9	27,4	26.6	25,6	19,0	18,3	19,0	22,1	48,9	45,7	45.6	47,7
Noruega	38,2	38,2	37,7	36,6	1L8	11,5	12,2	12.0	50,0	49,7	49.9	48,6
Austria	25,1	26,3	24,7	24,7	15,4	15,8	15.3	15.6	40.5	42,1	40.0	40,3
Portugal	21,6	22,6	22,9	n.c.	9,1	9,4	9,1	n.c.	30.7	32,0	32.0	n.c.
Suecia	35.5	36.8	37,5	38,7	14.8	15,3	14,2	13.9	50,3	52,1	5 ,7	52,6
Suiza	20,1	19.8	20,1	20,3	9.0	8.7	8,8	n.c.	29.1	28,5	28.9	n.c.
España	12.5	13,2	14,2	15,1	11.8	12.3	12.6	12,8	24,3	25.5	26,8	27.9
Estados Unidos	21,8	21,9	21,9	21,8	7,7	8,0	8,2	8,2	29,5	29.9	30.1	30.0

FUENTE: *Finanzbericht,* 1985. p. 253.

Como lo habían destacado hace veinte años Peacock y Wiseman (Peacock, Wiseman, 1967), se debe tener en cuenta, no sólo el crecimiento económico a largo plazo, sino también rupturas tales como las guerras o las recesiones, que pueden tener un impacto determinante sobre el desarrollo de las políticas sociales. Heclo está en lo cierto al subrayar fuertemente que el *Welfare State* se ha desarrollado por etapas. Si su expansión se ha realizado con facilidad en el curso de los Treinta Gloriosos (Wolfelsberger, 1978), su consolidación se ha logrado en las horas más negras del siglo, en un clima de inseguridad económica y social generalizada. «Probablemente, más que cualquier otro factor, este sentimiento de peligro compartido y de vulnerabilidad ha hecho que los objetivos del nuevo Estado providencia (seguridad, igualdad, libertad) parezcan compatibles (incluso constitutivos), a la vez. con el funcionamiento de la sociedad y de la economía» (Heclo, 1981, p. 395).

Para cualquier gobierno. es más fácil aumentar los gastos que disminuirlos. Cada intervención genera una serie de obstáculos que hacen difícil. cuando no imposible, la reducción de los gastos presupuestarios. Por su parte, la OCDE afirmaba en 1978 que los datos disponibles «no suministran indicio alguno de la existencia de una relación entre crecimiento del gasto público y el grado de industrialización o nivel de renta por habitante» (OCDE, 1978).

Otro aspecto de la influencia de la variable económica es más específico de los Estados que, por su magnitud, la estructura de su economía o su dependencia de los mercados exteriores, son más sensibles a la coyuntura internacional. Se puede considerar que el alto nivel de deducción en países como Austria, Bélgica, los Países Bajos o los países escandinavos, resulta, en parte, de la necesidad que tiene el Estado de atenuar con sus intervenciones las ondas de choque producidas por las fluctuaciones de la coyuntura económica internacional. El argumento (Cameron, 1978; Tarschys, 1975) podría extenderse a los países del Mercado Común, cuya interdependencia es creciente. Pero también puede decirse. en este sentido, que las políticas de repliegue del *Welfare State (Rol! back the State*) en los países más poderosos o la competencia de países socialmente menos protegidos (los cuatro «dragones» del Sudeste asiático, por ejemplo) pueden obligar a revisiones a la baja. No es una casualidad si Francia, por ejemplo, aboga en favor de una «política social europea», complementaria del Mercado Único de 1992, esperando compensar así sus insuficiencias actuales, es decir, las deducciones sobre el PNB superiores a las de sus principales asociados.

Se esgrime un último argumento de carácter económico y fiscal para explicar el crecimiento de las políticas públicas (y generalmente condenarlo). Se invoca, en efecto. la estructura del impuesto como fuente potencial de desvío de los recursos deducidos por el Estado para financiar de una manera invisible o indolora los gastos públicos. El recurso a «estructuras de pago complejas e indirectas crea una ilusión fiscal consistente en mantener de manera sistemática un nivel de gastos públicos superior a los que se habrían realizado en un marco de estructuras simples» (Buchanan, Wagner,

1977, p. 129). En otras palabras, el impuesto directo, por ejemplo, sobre el patrimonio o la renta, o las tasas por servicios prestados, son más visibles y permiten controlar mejor los costos y beneficios. En contrapartida, los impuestos indirectos permitirían un crecimiento más fácil de los ingresos y los gastos. El argumento, invocado principalmente por la escuela del *Public Choice* (para mayores detalles, véase el capítulo 11), no es del todo convincente. El predominio de los impuestos directos en los países escandinavos, Gran Bretaña y Estados Unidos no ha impedido un fuerte crecimiento de las deducciones del Estado. El caso francés parece abogar en sentido contrario, dada la fuerte expansión del IVA, por ejemplo, pero conviene recordar que, desde 1980, los impuestos (directos) de las entidades locales han aumentado con mayor rapidez que los del Estado (en su mayoría indirectos). Por otra parte, la ilusión fiscal depende igualmente del carácter afectado o no de las tasas: las cargas sociales, por ejemplo, disponen de una gran legitimidad porque aparecen como la contrapartida de las prestaciones y de las transferencias consideradas como indispensables por la mayor parte de la población.

Esta primera interpretación del desarrollo del *Welfare State* aporta una contribución importante a la comprensión de su crecimiento. Sin embargo, siguen planteados numerosos interrogantes. La variable «crecimiento económico», por ejemplo, no explica la amplitud del *Welfare State* en Gran Bretaña (cuya economía es estacionaria desde los años ochenta), y la pobreza relativa del sistema de protección social en los Estados Unidos, primera potencia económica mundial indiscutible hasta los años setenta. Tampoco explica las variaciones entre países con crecimiento y producto nacional bruto (PNB) comparables, tales como Francia e Italia. Menos aún aclara las diferencias entre países socialistas y capitalistas o entre países de capitalismo antiguo y países recientemente desarrollados como Japón y Corea. De ahí que otro conjunto de investigaciones haya fijado su atención en una variable más pertinente, que se puede calificar de político-burocrática.

1.2. LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Se ha mencionado en la introducción a este capítulo que uno de los problemas más debatidos en el análisis de las políticas públicas se formula, a menudo, en forma de pregunta: *does politics matter?* (Sharpe, Newton, 1984; Castles, 1981, pp. 119-132, ¿*importa* la política?) o, también, como una alternativa: *«politics make policies»,* más que *«policies make politics».* «La política es la fuente de las políticas públicas» o, al contrario, «las políticas públicas hacen la política». La pregunta no es solamente la versión erudita de si fue antes el huevo o la gallina: ha constituido un enfoque fructífero que ha vuelto a poner en tela de juicio el paradigma simplista de la decisión racional y secuencial, según el cual las políticas *(policies)* no podían ser sino el fruto

de la decisión política *(politics).* Sin embargo, se ha exagerado a veces la refutación del «sentido común», tanto más cuanto que los primeros análisis de políticas públicas estaban fuertemente marcados por la impronta del behaviorismo triunfante: se fijaba en los *inputs* (las demandas) y los *outputs* (los «productos», las políticas) sin preocuparse demasiado de lo que pasaba en la «caja negra»; es decir, sin tener en cuenta el impacto de las estructuras, de los partidos o de la burocracia. Poco a poco, numerosos estudios demostrarán que, a pesar de todo, esta variable no es desdeñable. La influencia de la política y de la administración ha sido analizada bajo aspectos y según puntos de vista muy dispares.

- Una primera interpretación del crecimiento del *Welfare State* se refiere a lo que constituye el centro de la ciencia política clásica, es decir, las elecciones y los partidos (Peltzman, 1980). Cabe afirmar ante todo que en un sistema pluralista el principio mismo de la *competencia* política constituye una causa potencial de la fluctuación de las políticas sociales (Hewitt, 1977). En períodos de crisis, ciertos partidos pueden prometer transferencias suplementarias para asegurar la mejor distribución de los recursos (cf. la relación establecida por los socialistas franceses entre impuesto sobre los grandes patrimonios y la renta mínima), mientras que otros ofrecen desgravaciones fiscales (Reagan y Thatcher). En uno u otro caso, sin embargo, los partidos comparten un objetivo común: convencer a su electorado potencial del aumento de los ingresos o del bienestar, de los que serían responsables (Castles, 1982). Esto explica que las elecciones vayan a menudo precedidas o seguidas por medidas a contracorriente del ciclo económico, cuya racionalidad consiste principalmente en satisfacer al electorado.

Uno de los ejemplos recientes más característicos de un «ciclo político» desconectado del ciclo económico mundial fue la política de reactivación del consumo desarrollada en Francia por el gobierno de Mauroy entre 1981 y 1983 (Hoffrnann, Ross, 1957). Pero, en Francia, los especialistas en finanzas y en fiscalidad local saben muy bien que el fenómeno del «ciclo político» se manifiesta en todos los ayuntamientos del país, al margen de las tendencias políticas: dispuestos a aprovechar un largo mandato (seis años), los alcaldes aumentan fuertemente los impuestos locales tras las elecciones, lo que les permite ganar ventajas en dos frentes: estabilizar, y a veces disminuir, dichos impuestos hacia el fin del mandato para preparar las elecciones y, por otra parte, recoger el beneficio de las realizaciones y de los equipamientos financiados por el aumento inicial de la fiscalidad. Por el contrario, en Estados Unidos la frecuencia de las elecciones locales (cada dos o tres años), la existencia de iniciativas populares o de referéndums que permiten limitar la presión fiscal y el carácter casi exclusivo de un impuesto local poco elástico basado en la propiedad inmobiliaria, constituyen otros tantos obstáculos político-institucionales al desarrollo de los servicios públicos por parte del *local government.*

Otra manera de abordar la cuestión es interrogarse sobre el «color político» de los partidos en el poder (Rose, Peters, 1978, pp.·106 Y ss.). Por ejemplo: ¿es indiferente que las políticas sean formuladas por la izquierda o por la derecha? A menudo se ha tendido a considerar, durante los «Treinta Gloriosos», que el efecto político de la etiqueta de un partido estaba limitado en razón del incrementalismo inherente a la mayor parte de las políticas públicas (el mejor vaticinador de un presupuesto dado sería el del año precedente), o bien en razón de los dividendos procurados por el crecimiento. Por ejemplo, se han subrayado las convergencias de los conservadores y los laboristas durante los años cincuenta-sesenta, forjando el término *Butskellism*, contracción de los nombres de dos líderes, uno conservador y el otro laborista, Butler y Gaitskell. Igualmente, se ha apuntado que las deducciones públicas en Francia habían aumentado tanto en el septenato de Giscard como en el de Mitterrand. Sin embargo, los análisis del proceso presupuestario han mostrado que en Estados Unidos y en Gran Bretaña los cambios del equipo dirigente entrañan mutaciones más marcadas en el seno de un movimiento de naturaleza «incremental› (Wildavsky, 1975). El argumento se ha verificado aún más desde que los republicanos han tomado el control de la Casa Blanca y los conservadores, el del número 10 de Downing Street. Pero se ha desarrollado y documentado con más vigor aún en el análisis del «modelo socialdemócrata».

Shalev, en su presentación de las investigaciones efectuadas en el marco de este modelo socialdemócrata, recuerda que el *Welfare State* resulta «de un movimiento sindical fuertemente centralizado, que se apoya en un reclutamiento de clase y que actúa en estrecha coordinación con un partido socialista-reformista unificado que, sobre la base de un apoyo masivo, ante todo de la clase obrera, es capaz de adquirir un *status* hegemónico en el seno del sistema de partidos. Reunidos estos criterios, se puede formular la hipótesis de que el *Welfare State* nace más temprano, crece con mayor rapidez y se estructura de tal manera que favorece sistemáticamente los intereses del trabajo en relación con los del capital› (Shalev, 1983, p. **11).** Numerosos estudios, centrados por lo general en los países escandinavos y, accesoriamente, en los períodos de gobierno laborista en Gran Bretaña o socialdemócrata en la RFA, han sostenido esta tesis mediante el examen de las políticas sociales (Korpi, 1980) o, también, de la intensidad de las huelgas (Hibbs, 1978), atenuadas -se dice- por una política social generosa. Esta interpretación ha sido criticada (Skocpol, Amenta, 1986, pp. 131-157): se le oponen tres objeciones principales.

i) Es cierto que el modelo socialdemócrata explica muy bien las divergencias que han aparecido entre sistemas de *Welfare* después de la segunda guerra mundial. Se puede oponer, por ejemplo, la fuerza de los sindicatos y la amplitud de las políticas sociales en Suecia al debilitamiento del *Labor Movement* y al *Welfare* particular de Estados Unidos. Pero el modelo se revela menos adecuado para el final del siglo XIX y hasta la segunda guerra mun-

dial. El nacimiento del *Welfare State* en Alemania debe más a Bismarck que a los sindicatos, y el régimen de pensiones norteamericanas del siglo XIX es un producto derivado de la guerra civil.

ii) En segundo lugar, la atención puesta en los contlictos entre obreros de la industria y capitalistas ha conducido a desdeñar otros conflictos u otros intereses que han podido contribuir igualmente a la formación del *Welfare State* (por ejemplo, los intereses agrícolas o la influencia de la Iglesia católica, principalmente en países como Francia o Italia).

iii) En tercer lugar, el modelo, que subraya la influencia de un fuerte partido socialdemócrata unificado, no advierte las situaciones de divisiones étnicas o de otro tipo, distintas de las de clase: los Países Bajos poseen un sistema de *Welfare State* que debe más a los compromisos y a los conflictos de una sociedad muy segmentada pero «consociativa» (Lijphart, 1977) que a los méritos de la clase obrera organizada; igualmente en Estados Unidos, las políticas sociales han sido específicamente establecidas para responder a las necesidades de los grupos étnicos urbanos pauperizados (Skocpol, 1986) o, más tarde, a reivindicaciones tales como las de las mujeres.

Un último factor de carácter político-administrativo se considera a veces importante, aunque no sea el más decisivo: el papel desempeñado por las burocracias nacionales y los funcionarios (Blais, 1982). Para decirlo llanamente: «Los responsables de los principales programas del *We(fare State* tienen una respuesta simple a la pregunta "¿cuánto se debe gastar?": más» (Peters, Rose, 1978, p. 128). El carácter expansionista del *Welfare* encuentra en esta variable varias explicaciones. Se puede subrayar que donde las administraciones son antiguas, prestigiosas y anteriores a la democratización del sistema, su int1uencia en el *policy-making* es considerable. Aun si las políticas las adopta y legitima el poder político, las élites administrativas sirven de *Think tank* abasteciendo permanentemente de ideas, proyectos y reformas a los políticos. Francia constituye un buen ejemplo de esta situación (Dupuy, Threnig, 1983). El sistema de seguridad social de la posguerra debe mucho a la aportación de ideas socialistas y a la influencia de las fuerzas de izquierda o del catolicismo social, pero todos convienen en atribuir un papel de primer orden al consejero Pierre Laroque. Los ejemplos podrían multiplicarse en numerosos sectores tales como la vivienda (la Caja de depósitos y Bloch-Lamé}, la ordenación urbana (el Instituto de ordenación y de urbanismo de la región parisiense o los establecimientos públicos de las nuevas ciudades) o la salud (reformada sobre la base de las propuestas del profesor Debré). Un modelo muy diferente de influencia burocrática puede encontrarse en Estados Unidos, donde la Administración se ha desarrollado en ósmosis con los partidos y ha sido marcada por una política de *spoil system* y de clientismo (Shefter, 1977, pp. 404-451).

Además del modo de formación y de la cultura de las burocracias (Diamant, 1981, pp. lO1-124), es necesario recordar las facilidades que las

teorías keynesianas, al «legitimar» el déficit presupuestario, han aportado a las administraciones. En efecto, al permitir un gasto superior a los recursos percibidos, el déficit presupuestario ha constituido una espléndida oportunidad para los funcionarios y los electos de todos los Estados desarrollados. Todos lo han aprovechado y lo aprovechan generosamente, aun a pesar del declive de las ideas keynesianas. Finalmente, se pueden subrayar las complicidades o la convergencia de intereses entre «productores» y «consumidores» de políticas públicas, en particular en el ámbito de las políticas sociales. Los destinatarios se ven favorecidos, evidentemente, por el crecimiento de los beneficios distribuidos, pero los responsables políticos también tienen interés en ver crecer su presupuesto, aumentar su influencia, extender su «feudo». En este sentido, se ha hablado a veces de *policy clusters, policy networks* o *«iron triangles»* (Jordan, 1981)1 para caracterizar este fenómeno, *a priori* insólito, de alianza entre dirigentes y dirigidos, que testimonia la capacidad autónoma de la Administración, teóricamente servidora, pero, de hecho, muchas veces señora. Al mismo tiempo, en este análisis ya se halla presente un elemento que constituye el tercer filón interpretativo del *Welfare State:* los «valores» (en este caso, los valores de la Administración) o el componente ideológico y cultural de las políticas sociales.

1.3. VALORES, CULTURA, IDEOLOGÍAS

¿En qué medida el desarrollo del *Welfare State* se ha visto influido por los valores o la cultura de las naciones afectadas, y en qué medida explican unos y otra las variaciones que se advierten entre los diversos sistemas?

Antes de analizar las respuestas que se han dado a estas cuestiones, subrayemos primero que esta variable jamás se ha considerado esencial para explicar el nacimiento y desarrollo del *Welfare State.* Generalmente se considera subsidiaria. Además, las interpretaciones neomarxistas o socialdemócratas olvidan casi por completo este aspecto de las cosas.

La variable «valores/cultura» se invoca pues, esencialmente, para explicar la *diversificacion* de los sistemas de *Welfare* en diferentes Estados. Por ejemplo, Rimlinger (Rimlinger, 1971) se refiere a los valores y tradiciones culturales de Europa, Rusia y Estados Unidos para interpretar las variaciones que se advierten en la fundación de sus sistemas de protección social. Igualmente, Flora y Alber recuerdan que, además del desarrollo industrial y urbano y de la aparición de la democracia de masas, entre «los factores adicionales que explican las diferencias de desarrollo de los *Welfare States* pueden citarse, en particular, los valores culturales básicos en la definición de las responsabilidades y los estándares (Flora, Heidelheimer, 1981). Y subrayan que no se pueden olvidar, por ejemplo, las diferencias de valor

1. Véase *infra,* cap. 2.

expresadas por las Iglesias protestantes, más propicias a destacar los deberes del Estado, o por la Iglesia católica, que insiste en el deber de caridad y el papel de las comunidades de base (familia, localidades, grupos profesionales). Es verdad que la historia del *Welfare State* es rica en ejemplos que ilustran la influencia de las raíces culturales sobre las formas particulares de las políticas sociales. La ideología individualista explica en parte la especificidad del *Welfare* norteamericano. Hoy en día, aún las apelaciones conservadoras al *Self-Help* testimonian la fuerza de este valor. La hostilidad de los sindicatos franceses hacia el Estado, a principios del siglo xx, determinó el florecimiento de múltiples organizaciones mutualistas. Los valores religiosos han impedido el monopolio de la enseñanza públíca en Francia o en Italia, mientras que el localismo, erigido en valor fundamental y constitucional, prohíbe toda «nacionalización» del sistema escolar norteamericano.

Más recientemente, se ha demostrado que los cambios introducidos en las políticas sociales tenían sus raíces en las transformaciones de los valores dominantes. Heclo, por ejemplo, interrogándose sobre un «nuevo *Welfare State*», sostiene que el período de prosperidad que ha seguido a la guerra ha impedido a los beneficiarios del *Welfare State* preguntarse sobre la compatibilidad de valores tales como la libertad, la igualdad y la seguridad. Paradójicamente, «cuanto más dominante se vuelve la política social en la economía y más absorbe su producto, más se la percibe como un simple apéndice de la economía» (Heclo, 1981, p. 398). De ahí la crisis de los años 1965-1975, cuando se redescubre, a la vez, la persistencia de las desigualdades y el agotamiento de las capacidades del Estado. En otro registro, Inglehart (Inglehart, 1987, p. 1289) estima que, más allá de cierto umbral de riqueza per cápita, los individuos están menos interesados en defender los intereses económícos que en promover nuevos valores que él califica de posmaterialistas.

La interpretación del *Welfare State* en términos de valores se presta menos a la crítica que las dos interpretaciones anteriores, porque nunca ha pretendido ser la explicación principal o dominante, ni del desarrollo del *Welfare State* ni de las variaciones comprobables de un sistema a otro.

Frente a esta diversidad de enfoques e interpretaciones, Skocpol (Skocpol, 1988) propone una visión más global, que califica de *polity-centered approach.* Se podría caracterizar este enfoque por tres rasgos. Es más «global» porque ningún factor determinante (socioeconómico, político, cultural) es descuidado ni considerado como la fuerza motriz exclusiva del desarrollo del *Welfare State.* Por otra parte, trata de separar y definir mejor las influencias recíprocas de los distintos determinantes entre sí, los efectos de interacción o de *feed-back* (por ejemplo, los valores pueden producir efectos organizativos que, a su vez, retroactúan sobre estos valores o sobre los determinantes socioeconómicos), Así pues, el análisis es dinámico y no lineal. En tercer lugar, el enfoque es histórico y comparativo, buscando restituir y aprehender los movimientos a largo

plazo y el impacto diferenciado que producen en contextos nacionales diferentes. La proposición de Skocpol es a la vez ambiciosa, estimulante y, probablemente, la más «realista», aun cuando la más difícil.

Sin embargo, este enfoque quizá no sea tan original como parece a primera vista. En efecto, con una nueva etiqueta y con ligeras variantes, retoma el intento de Rokkan de elaborar un modelo de desarrollo del crecimiento de los Estados europeos, en el cual analiza las etapas de su desarrollo y establece tipologías empíricas para explicar las variaciones advertidas en el curso de las cuatro etapas principales que ha definido (Rokkan, 1967). Este modelo rokkaniano ha sido aplicado por Flora y Alber al desarrollo del *Welfare State,* reuniendo, de manera sistemática y coordinada, los datos sobre las políticas sociales en Europa desde finales del siglo XIX, y construyendo así las bases científicas del conocimiento y, ulteriormente, del análisis (Flora, Alber, 198]). Así, después de las divergencias casi insuperables entre los enfoques norteamericanos y europeos de las políticas públicas en general y de las del *Welfare* en particular, las estrategias y concepciones se aproximan con el redescubrimiento por la ciencia política norteamericana de la historia, del Estado y de los partidos.

Ashford, que desde hace al menos quince años, y de una manera relativamente aislada, argumenta en este sentido, resume perfectamente la situación cuando escribe: «Seguramente, los *welfare States* han aparecido porque las fuerzas sociales y económicas estaban liberadas *iunleasheds* por la industrialización, la urbanización y la movilización obrera, pero existen también rasgos políticos de primera importancia en estos acontecimientos. Los *Welfare States,* incluidos los Estados socialdemócratas, fueron posibles gracias a gobiernos democráticos que actuaron a través de administraciones responsables, utilizando el libre proceso electoral, beneficiándose de la convicción pública de que los derechos individuales y la razón son reconciliables, y permitiendo así a cada democracia experimentar históricamente caminos distintos. Si tales consideraciones políticas estaban descartadas o, peor aún, incluidas de manera fantasiosa, el significado de los *Welfare States* se encontraría deformado. El *Welfare* es sin nignuna duda un objetivo compartido por los Estados y las sociedades, pero las metas de los Estados no se limitan al bienestar de la sociedad. No aparecerían jamás nuevos objetivos sociales sin la ingenuidad de los líderes democráticos, los estímulos de las nuevas ideas entre los hombres públicos y entre los ciudadanos, y sin la paciente elaboración de soluciones políticas *(policy solutionsi* en el marco de la tradición democrática de cada país» (Ashford, 1988).

2. La crisis del Estado providencia: ¿mutación o ajuste coyuntural?

Hedo descubre la fuente del pesimismo contemporáneo frente al *Welfare State* en el choque de dos fenómenos en parte concomitantes (Hedo, 1981,

p. 383). Por una parte, el descubrimiento, por numerosos sectores de la población (jóvenes, mujeres, minorías), de que el *Welfare State* no ha eliminado (o. incluso, ha contribuido a crear) las desigualdades que justificaban su creación y su desarrollo. Por otra parte, la confrontación con una crisis económica desatendida que va a frenar. repentinamente, treinta años de crecimiento económico y social ininterrumpidos. El *Wellare State* encuentra sus límites a la vez en los fines que había perseguido y en los medios disponibles para alcanzarlos (Rosanvallan, 1981).

Esta situación nueva no ha dejado de suscitar una oleada de estudios y de planteamientos en dos direcciones principales: por un lado, se ha llevado a cabo un intento de análisis y de interpretación de la crisis; por el otro, se han avanzado propuestas más o menos radicales de reforma fundadas en una nueva filosofía del Estado. Examinaremos este segundo aspecto en el marco, más global, de la teoría de las políticas públicas, concentrando el análisis en la identificación de la crisis. Con respecto a ésta, se han subrayado especialmente tres aspectos: la dimensión económica (la separación creciente entre demandas y recursos), la dimensión gerencial (la «sobrecarga» gubernamental) y la dimensión político-ideológica (la conciliación del *Welfare State* y la democracia). Si bien es cierto que estas dimensiones están generalmente asociadas (totalmente o en parte), para exponerlas las abordaremos por separado.

2.1. EL *WELFARE STATE* EN QUIEBRA

Al final de los años setenta, la quiebra del *Welfare State* parecía más una realidad que una eventualidad.

La «crisis», para retomar un término que se ha usado y del que se ha abusado abundantemente durante los últimos quince años, parecía poner en peligro los fundamentos de un sistema de protección social que la opinión ligaba indisolublemente a la prosperidad, por más que, como se ha visto, su desarrollo resulte de la depresión económica y de una situación desastrosa de los países beligerantes de la segunda guerra mundial. Más aún: el *Welfare State* mismo se convertía en el *responsable* de la crisis, merced a una política de transferencias e incitaciones al consumo muy generosa, por la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones. La causa primera de la crisis era *interna,* pese a que los acontecimientos exteriores (aumento del precio del petróleo) pudieran precipitar o «revelar» lo que aún no era perceptible.

Esta vehemente acusación se enraíza, paradójicamente, en concepciones y teorías muy anteriores a la explosión del *Welfare State* y de la crisis que atraviesa.

Los ataques más encendidos provienen de Von Hayek, un economista para quien el intervencionismo estatal constituye un «camino hacia la escla-

vitud». Según él, la democracia no es posible sino en el seno de un sistema competitivo fundado en la libre disposición de la propiedad y en el mercado (Hayek, 1973). La superioridad del mercado no solamente radica en su mayor eficacia (ningún sistema es capaz de dominar tanta información), sino también en que el orden resultante no depende de una jerarquía social reguladora. Economía, derecho e ideología se encuentran así estrechamente ligados: la democracia y el Estado de derecho sólo son compatibles con el mercado, y las intervenciones públicas representan el comienzo de la arbitrariedad y, a veces, del totalitarismo. Estas críticas han sido vigorosamente retomadas por economistas y politólogos, en particular en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Kristol denuncia los «costos astronómicos» del *Welfare State*, y los compara con sus «modestas ventajas» (Kristol, 1978, p. 247). King, en Gran Bretaña, en los albores de la era thatcheriana, traza un sombrío balance de las políticas anteriores (King, 1975). Wildavsky se vuelca hacia el pesimismo constatando: «Somos inteligentes, pero la vida lo es más que nosotros» (Wildavsky, 1981, p. 24). Friedman, el más decidido de los monetaristas, concede que el mercado no es perfecto, pero se apresura a destacar que las políticas gubernamentales implican mayor imperfección (Friedman, 1981).

La nueva ola de economistas liberales que se sustrae a la influencia de Arrow o de Samuelson, por ejemplo, recibe el apoyo decidido de algunos filósofos, politólogos o juristas. Aunque con postulados y conclusiones diferentes, los análisis de Nozick (Nozick, 1974), por ejemplo, contribuyen a alimentar y a reforzar la corriente crítica frente al Estado providencia.

En Francia, los economistas neoliberales le pisan los talones (Rosa, Dietsch, 1981). Algunos politólogos se erigen en portavoces del movimiento neoconservador norteamericano y denuncian el *Welfare State* como la «plaga del bien» (Bénéton). Los medios de comunicación, por su lado, contribuyen a este clima subrayando todos los problemas no resueltos o provocados por las políticas públicas.

Es preciso admitir que decir que el pesimismo tiene con qué alimentarse: el desempleo no cesa de crecer, la inflación alcanza sus más altos niveles, la economía permanece estancada. Los presupuestos nacionales son deficitarios y las autoridades locales están casi en bancarrota en todas partes, comenzando por Nueva York (Shefter, 1985), la metrópoli por excelencia, que en Estados Unidos señalan con el dedo por su generosidad dispendiosa con los abandonados por la sociedad norteamericana. Incluso la OCDE, cuyos hábitos diplomáticos han quitado toda aspereza a sus palabras, publica en 1981 un informe titulado *The Crisis of the Welfare State* (OCDE, 1981). En el mundo universitario, Peters y Rose se interrogan sobre la bancarrota del Estado (Peters, Rose, 1978), mientras que Hood y Wright analizan un gobierno que ha «engordado» en exceso, víctima de las dificultades (Hood, Wright, 1981). En Francia Rosanvallon evoca también la crisis del Estado providen-

cia. Pero en ningún lugar el péndulo llegará tan lejos como en Estados Unidos.

En 1982, Gilder, en una obra que tendrá considerable repercusión (Gilder, 1982), describe los perjuicios que el *Welfare* ocasiona a sus «beneficiarios», los pobres, en particular los negros. Se sitúa en la línea de los análisis de Gans (Gans, 1972) sobre «las funciones positivas de la pobreza». La literatura sobre los efectos perversos de las políticas públicas crece y se adorna hasta el punto de que las consecuencias negativas de una política (siempre la hay) se convierte en el mejor argumento en favor de la inacción del Estado. La retirada de este último *(Rolling back the State)* es tanto más deseable cuanto que su acción resultaría más de la «velocidad adquirida» o de la presión combinada de las burocracias y sus clientelas, que de necesidades expresadas por los ciudadanos. De ahí las revueltas fiscales que expresan el rechazo de las implicaciones del *Welfare State,* es decir, el apetito creciente del Estado y su propensión al aumento continuo de los impuestos (Mény, 1980). Para salir de este atolladero conocemos la receta de los neoconservadores aplicada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher: disminuir los impuestos para estimular las inversiones que, a su vez, crearán empleos y proveerán recursos suplementarios.

La carga ideológica de las corrientes hostiles al *Welfare State* no tiene matices (Murray, 1984). Arroja por un igual el mismo oprobio sobre la Gran Bretaña en decadencia de la posguerra y sobre la «virtuosa» Suecia, que combina crecimiento, pleno empleo y amplía la protección social. No establece diferencias entre Estados Unidos, cuyo *Welfare* embrionario no explica los bajos rendimientos industriales, y Alemania Federal, cuyos éxitos no se han visto interrumpidos por las pesadas cargas públicas sobre el PNB. En otras palabras, parecería que las políticas sociales son las únicas responsables de las crisis económicas. Los monetaristas están familiarizados con estos análisis radicales, a menudo demasiado unilaterales: acérrimos detractores de las teorías keynesianas sobre el déficit presupuestario, se muestran mucho más circunspectos a la hora de pronunciarse sobre el déficit (sin precedentes desde la fundación de Estados Unidos) acumulado por la aplicación de la política económica de Reagan *(Reaganomics).*

2.2. *WELFARE STATE* y CRISIS DE GESTIÓN

Las virulentas críticas nacidas al otro lado del Atlántico contra el *Welfare State* no se refieren solamente a sus costos y a su impacto negativo en la economía. Se dirigen también a su capacidad para dominar las políticas que crea y dirige. Es *a priori* asombroso comprobar que los ataques más brutales provienen de cierto número de «liberales» (en el sentido norteamericano del término, partidarios de un Estado intervencionista) desilusionados porque, una vez «pasados al enemigo», han quemado con el ardor de los neófitos lo que

habían adorado algún tiempo atrás. El fenómeno no es monopolio norteamericano, y Francia conoce a suficientes intelectuales sesentaiochescos reconvertidos a las delicias de la sociedad burguesa, para que valga la pena arrojar la primera piedra. Más aconsejable resulta intentar comprender las razones de este vuelco radical.

Se ha visto el desencanto de intelectuales lanzados a la política (los «cabezas de huevo» de Harvard y otros) que imputan al *sistema* el fracaso de las políticas que, como *expertos,* han contribuido a poner en marcha. Pero, sobre todo, el desencanto se experimenta en la misma medida con respecto a la *concepción* de las políticas manejadas y a la constatación de que la máquina redistributiva trabaja con rendimientos decrecientes. En gran parte, éstas estaban marcadas por una voluntad inconsciente de ingeniería social en la cual la ciencia y los conocimientos prácticos debían permitir encontrar las soluciones —a veces *la* solución- a los problemas expuestos. Esta visión, muy mecanicista y lineal (una acción A produce un efecto B) es muy clara en políticas como la de *affirmative action* (consistente en reservar plazas o empleos a las minorías) o la del *busing* (política de transporte escolar dentro de un distrito para obtener una mezcla de razas y poner fin a la segregación en las escuelas), que han producido, al margen de sus efectos positivos, muchas consecuencias inesperadas o negativas. La confianza, más bien ingenua, de los militantes de la «guerra contra la pobreza» no podía sino hundirse frente a la capacidad de las organizaciones y de las clientelas de recuperar, deformar o transformar las políticas. El riesgo era mayor en Estados Unidos, donde las políticas de *Welfare* son muy *sectoriales*, pero sus efectos y su impacto sólo pueden preverse y percibirse tomando en consideración su entorno. La irritación de uno de estos «decepcionados del *Welfare State»,* Moynihan, ilustra muy bien su estado de ánimo: «El Estado aún no ha llegado al extremo de elegir una esposa para cada hombre, pero no está lejos de conseguirlo» (Moynihan, 1965). A partir de ahí, la constatación de la ineficacia del Estado permite a los antiguos liberales unir sus voces a las de los conservadores de siempre para condenar el *Weifare State* y reclamar su desmantelamiento.

De manera menos polémica y con mayor finura, numerosas investigaciones en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania han destacado que la falta de eficacia o la parálisis de las acciones públicas había que buscarla en lo que han calificado de sobrecarga gubernamental *(overload;* Rose, 1984). Esta sobrecarga de la máquina estatal está apuntalada por numerosos índices: crecimiento de los gastos, incremento de los efectivos, multiplicidad de las políticas, mantenimiento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas e incapacidad para conciliar demandas contradictorias.

Si bien los problemas y las dificultades inherentes a la gestión de políticas cada vez más relacionadas y complejas son innegables, el cuadro no es siempre tan negro como ciertos detractores quieren mostrarlo. Recordemos

de entrada que en las sociedades altamente desarrolladas, como los países occidentales, la coordinación es el corolario de los avances y los perfeccionamientos. Las dificultades contemporáneas están ligadas a la complejidad y a la interdependencia de los problemas y las políticas, pero no se trata de una cuestión propia del sector público. El problema es sistémico más que burocrático (Scharpf, 1977). La bella simplicidad de la planificación burocrática no ha demostrado su capacidad. Pero los ejemplos más completos de éxito económico (Alemania, Japón) están lejos de ser prototipos de simplicidad burocrática y de coordinación por obra de la «mano invisible» del mercado.

Por otra parte, los neoliberales de todo pelaje han olvidado que la complejidad gubernamental y la búsqueda *deliberada* de su ineficacia han sido teorizadas en todas partes como el mejor medio para limitar la presencia del Estado. Los padres fundadores de la democracia norteamericana hablaban de la separación de poderes, de *checks and balances.* Y el juez Bandreis, del Tribunal Suprema, formuló enérgicamente «el espíritu de las leyes» en Estados Unidos afirmando: «El objetivo no es promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder,»

2.3. CUANDO EL *WELFARE STATE* YA NO ES DEMOCRÁTICO...

Conservadores partidarios del mercado y neomarxistas están de acuerdo al menos en un punto: las políticas del *Welfare State* traducen más el fracaso o las contradicciones del Estado que la marcha hacia un mundo mejor.

La crítica neomarxista parece la más insidiosa, porque no da, por así decirlo, ninguna «oportunidad» al Estado capitalista, que no acaba de acumular contradicciones. Además, se aísla en el cielo puro de las ideas abstractas avalando, si es preciso, sus propias contradicciones internas. Así, a pesar de señalar continuamente que la «socialización del consumo» es cada vez mayor para satisfacer las necesidades del capitalismo contemporáneo, no por ello los neomarxistas reclaman la supresión de las políticas sociales.

En cambio, la crítica neoliberal es mucho más radical e incisiva, porque se coloca en una perspectiva de reforma del Estado democrático del que el *Welfare State* no sería más que una corrupción. Si bien la crítica neomarxista aparece teóricamente más amenazante para el orden establecido, la escuela de los *«libertarians»* y otros *«supply-side economists»* sugiere los cambios más desestabilizadores, tanto más cuanto que la confluencia entre teóricos y prácticos se ha operado por vía de los gobiernos de Reagan y Thatcher (Mishra, 1984).

Su argumentación parece a primera vista incuestionable por su buen sentido y simplicidad. El crecimiento del aparato del Estado, las detracciones masivas sobre la economía, las políticas redistributivas, no sólo implican una crisis económica y de gestión, sino, peor aún, pervierten el orden democrático fundamental, basado en el individuo libre, la propiedad y los

mecanismos del mercado (Bell, 1979). Por medio de las asambleas representativas que sufren el «chantaje» de los grupos más dispares, el gobierno no cesa de extenderse para desembocar en la crisis contemporánea. Von Hayek, es el primero en denunciar esta deriva de la «democracia ilimitada» que sólo puede detenerse frenando los poderes del gobierno (Hayek, 1983). Los gobiernos democráticos se ven socavados, en cierta forma, por la aplicación extensiva de los principios que constituyen su base. La presentación más sistemática de este argumento corresponde a un grupo de la Comisión Trilatera1 (Japón, Europa, Estados Unidos) del que forman parte, principalmente, Crozier y Huntington. Su análisis pesimista (en 1975 las sociedades occidentales siguen acusando el golpe de las «revoluciones sociales» posteriores a 1968, y acaban de sufrir el primer impacto de la crisis del petróleo) insiste sobre la «ingobernabilidad» de las democracias y vuelve sobre la cuestión acuciante: «la democracia ¿matará la democracia?» (Sartori, 1975). Ahora bien, esta perversión de la democracia resulta de una concepción errónea: «La idea democrática según la cual el gobierno es responsable ante el pueblo, creó la esperanza de que el gobierno está obligado a responder a las necesidades y a corregir los males que afectan a grupos específicos en la sociedad» (Crozier, Huntington, 1975, p. 16).

Los remedios sugeridos por la Trilateral son mucho menos radicales que los de Hayek. Pero es necesario instaurar una democracia «atemperada» en la que las presiones en favor de la expansión del *Welfare State* estén limitadas y controladas. Estas proposiciones tienen su riesgo, ya que los dos términos de la alternativa parecen, en definitiva, igualmente perjudiciales para el mantenimiento de la democracia. O bien la democracia limitada significa autoritarismo, o bien implica el Estado mínimo, con todos los riesgos de estallido social que ello comporta. En una obra más reciente, Crozier no retoma estos temas y se contenta con abogar por un «Estado modesto» (Crozier, 1987), lo que no significa pasividad ni limitación de la democracia. La perspectiva ha cambiado, porque lo que está en juego no son tanto las demandas sociales (al contrario, en Francia, Crozier acusa al Estado de ahogar a la sociedad) cuanto el aparato político-administrativo, considerado tentacular.

Aunque ningún país haya seguido al pie de la letra las soluciones sugeridas por Von Hayek o Friedman, el retroceso del Estado se ha hecho sentir sobre todo en Gran Bretaña y Estados Unidos.

Pero este reflujo, además de contribuir a una disgregación del tejido social, cuyas consecuencias a medio plazo se desconocen, comienza a considerarse excesivo. La campaña electoral norteamericana de 1988, si bien superficial y sesgada por la voluntad de los candidatos de no comprometerse sobre políticas específicas, giró, en efecto, en torno a un tema central: ¿cómo salir de 108 problemas sociales creados por la Administración Reagan sin recaer en los defectos de la *Great Society* de los años sesenta?

Más allá de las polémicas y las afirmaciones sobre la evolución, la transformación y, eventualmente, la degeneración de la democracia, Ewald propo-

ne una interpretación diferente del Estado providencia considerado como una «sociedad aseguradora», cuyas características no son asimilables ni al Estado liberal ni al inicio de un Estado totalitario. En esta perspectiva, la crisis del *welfare State* no es ni la del Estado liberal ni la introducción a un Estado socialista, sino una «crisis de identidad, una crisis de identificación» (Ewald, 1986), lo que implica plantearse de otro modo la reflexión sobre el tema. No están los tiempos para la condena o para la descripción del apocalipsis del mañana, sino para la formulación de lo que es el Estado providencia en sí: «Un Estado rebelde a toda determinación estable, a todo compromiso que pudiera atarlo por mucho tiempo (...). El Estado providencia no puede verse atado por una Constitución, por una regla abstracta» (Ewald, 1986, p. 532). Paradójicamente, el Estado providencia, cuya función consiste en proteger y «asegurar», no tiene por misión perpetuar los barcos de vela o las viejas farolas: sólo es legítimo y puede asegurar su función esencial si permite la movilidad y el cambio. A su manera, es la tesis que haee suya Mine en su requisitoria contra un Estado providencia que ya no asegura su función de proteger a los más desfavorecidos (Mine, 1982); al contrario, refuerza los privilegios de «Jos que tienen derecho».

En este contexto de explosión y luego de crisis del *Welfare State,* no es sorprendente que el análisis de las políticas públicas no se haya quedado aislado donde sus fundadores lo situaron, es decir, en el campo de la ayuda a la decisión pública yen una perspectiva a-ideológica.

El análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada, a veces a pesar suyo, de un debate más amplio sobre la naturaleza del Estado.

Bibliografía

Aglietta (M.), Brender (A.), 1984, *Les métamorphoses de la société salariale,* Paris, Calmann-Lévy.

Ashford (D.), 1988, *The Democratic Welfare State* : *Response or Reaction?* Papier ronéoté préparé pour la Conférence « Comparative Politics », City University of New York.

Bell (D.), 1979, *Les contradictions culturelles du capitalisme,* Paris, PUF.

Bénéton (Ph.), 1983, *Le fiéau du bien* : *Essai sur les politiques sociales européennes,* Paris, Robert Laffont.

Blais (A.), 1982, Le Public Choice et la croissance de l'Etat, *Revue canadienne de Science politique,* XV, 4, décembre, p. 783-807.

Buchanan (J.), Wagner (R. E.), 1977, *Democracy in Deficit* : *The Political Legacy of Lord Keynes,* New York, Academic Press, p. 129.

Cameron (D. R.), 1978, TIte Expansion of the Public Economy, *American Political Science Review.*

Castles (F. G.), 1981, How does Politics Matter : Structure or Agency in the Determination of Public Poliey Outcomes, *European Journal of Political Research,* 9, p. 119-132.

Castles (F. G.), 1982, *The Impact of Parties : Politics and Policies in Democratic Capitalist States,* Beverly Hills, Sage.

Chevalier (J.), 1986, *Science administrative,* Paris, PUF.

Crozier (M.), 1987, *Etat modeste, Etat moderne,* Paris, Fayard.

Crozier (M.), Huntington (S.), 1975, *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission,* New York, University Press.

Delorme (R.), André (C.), 1983, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980,* Paris, Le Seuil.

Diamant (A), 1981, Bureaucracy and Public Policy in Neo-Corporatist Settings : Sorne European Lessons, *Comparative Politics, 14.*

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1983, *Sociologie de l'Administration [rancaise,* Paris, A Colino

Dye (T.), 1979, Politics versus Econornics : The Development oí the Literature on Policy Determination, *Policy Studies Journal,* 7, p. 652-662.

Ewald (F.), 1986, *L'Etat-Providence,* Paris, Grasset.

Flora (P.), Heidenheirner (A.), 1981, The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, *in* Flora and Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and in America*, New Brunswick, Transaction Books.

Friedrnan (M.), Friedman (R.), 1981, *Free to Choose,* New-York, Avon.

Gans (H. J.), 1972, The Positive Functions of Poverty, *American Journal of Sociology,*

Gilder (G.), 1982, *Wealth and Poverty,* New York, Bantarn Books.

Gough (1.), 1979, *The Political Economy of the Welfare State,* London, Mac Millan.

Hayek (F. A.), 1983, *Droit, Législation et Liberté,* Paris, PUF.

Heclo (H.), 1981, Toward a New Welfare State?, *in* Flora, Heidenheimer (eds.), *op. cit.,* p. 395.

Hewitt (Ch.), 1977, The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies, *American Sociological Review,* Vol. 42, p. 450-464.

Hibbs (D. A.), 1978, On the Political Economy oí Long Run Trends in Strike Activity, *Britisñ Journal of Political Science, 8.*

Hicks (A), Swank (D.), 1984, Govemmental Redistribution in Rich Capitalist Democracies, *Policy Studies Journal,* 13, p. 279.

Hoffrnann (S.), Ross (G.), eds., 1987, *The Mitterrand Experiment : Continuity and Change in Socialist France,* Cambridge, Polity Press.

Hood (Ch.), Wright (M.), 1981, *Big Government in Hard Times,* Oxford, Martin Robertson.

Inglehart (R.), 1987, Value Change in Industrial Societies, *American Political Science Review,* Vol. 81, n° 4.

Jackman (R.), 1975, *Political and Social Equality: A Comparative Analysis,* New York, Wiley.

Jobert (B.), 1985, Les politiques sociales et sanitaires, *in* Grawitz M. et Leca J. (eds.). *Traité de Science politique,* Paris, PUF, p. 301-342.

Jordan (A. G.), 1981, Iron Triangles, Wooly Corporatism and Elastic Nets : Images of the Policy Process, *Journal of Public Policy,* 1,95, p. 123.

King (A), 1975, Overload : Problems of Governing in the 1970's, *Political Studies, 23.*

Korpi (W.), 1980, Social Policy and Distributional Confiict in the Capitalist Democracies : A Preliminary Framework, *West European Polities.*

Kristol (l.), 1978, *Two Cheers for Capitalism,* New York, Basic Books, p. 247.

Lijphart (A), 1977, *Democracy in Plural Societies,* New Haven, Conn., Yale llniversity Press.

Marshall (T. H.), 1963, *Sociology at the Cross Roads*, Londres, Heinemann.

Meny (Y.), 1980, Débat national et protestations périphériques : les référendums scolaires aux Etats-Unis, *Revue francaise de science politique,* 30 (4).

Mine (A), 1982, *L'aprés-crise est commencé,* Paris, Gallimard.

Mishra (R.), 1984, *The Welfare State in Crisis, Social Thoughtand Social Change,* New York, St Martin's Press.

Moynihan (D. P.), 1965, The Professionalization of Reform, *The Public Interest.*

Murray (Ch.), 1984, *Losing Ground : American Social Policy 1950-1980,* New York, Basic Books.

Nozick (R), 1974, *Anarchy, State and Utopia,* New York, Basic Book (traduction francaise PUF, 1989).

OCDE, 1978, Jusqu'oü l'augmentation des dépenses publiques?, *Observatoire de l'ocos,* mai.

OCDE, 1981, *The Welfare State in Crisis,* Paris, ocns.

O'Connor (J.), 1973, *The Fiscal Crisis of the State,* New York, St Martin's.

Offe (C.), 1984, *Contradictions of the Welfare State,* Cambridge, MIT-Press Cambridge.

Peacock (A R.), Wiseman (J.), 1967, *The Growtb of Public Expenditure in the United Kingdom* (ze éd.), London, ABen and Unwin.

Peters (G.), Rose (R.), 1978, *Can Government go Bankrupt?,* New York, Basic Books.

Rawls (J.), 1971, *A Theory of Justice,* Cambridge, Harvard University Press.

Rimlinger (G.), 1971, *Welfare Poliey and Industrialization in Europe, American and Russia,* New York, Wiley.

Rokkan (S.), 1967, Party Systems and Voter Alignments, in Lipset (S. M.) and Rokkan (S.), eds, *Cleavage, Structures, Party System and Voter Alignments : an Introduction,* New York, Free Press.

Room (G.), 1979, *The Sociology of Welfare,* New York, St Martin's Press.

Rosa (J. J.), Dietsch (M.), 1981, *La Répression financiére,* París, Bonnel.

Rosanvallon (P.), 1981, *La crise de l'Etat Providence,* Paris, Seuil.

Rose (R.), 1984, ed., *Understanding Big Government,* London, Sage.

Sartori (G.), 1975, Will Democracy Kill Democracy?, *Government and Opposition.*

Scharff (F.), 1977, Public Organization and the Waning of the Welfare State, *European Joumal of Politieal Research, 5.*
Shalev (M.), 1983, The Social Democratic Model and Beyond : Two Generations of Comparative Research on the Welfare State, *Comparative Social Research,* 6.
Sharpe (J.), Newton (K.), 1984, *Does Polities Matter? The Determinants of Public Poliey,* Oxford, Clarendon Press.
Shefter (M.), 1977, Party and Patronage : Germany, England and Italy, *Politics and Society,*
Shefter (M.), 1985, *Political Crisis, Fiscal Crisis: The Collapse and Revival of New York,* New York, Basic Books.
Skocpol (T.), 1988, *Comparing National Systems of Social Provision : a Polity-Centered Approach,* ronéo, Washington, oc, International Political Association.
Skocpol (T.), Amenta (Ed.), 1986, States and Social Policies, *Annual Review of Sociology,* 12, p. 131-157.
Tarschys (D.), 1975, The Growth oí Publíc Expenditures : Nine Modes of Explanation, *Scandinavian Political Studies.*
Tilly (C .), 1985, Food Supply and Public Order in Modero Europe *in* Ch. TilIy (ed.), *The Formation of National States in Westem Europe,* Princeton, Princeton University Press.
Wildavsky (A.), 1975, *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Processes,* Boston, Little, Brown, p. 232.
Wildavsky (A.), 1975, *The Politics of the Budgetary Process,* , 2e éd., Boston, Little, Brown.
Wildavsky (A.), 1981, *The Art and Craft of Policy Ana/ysis,* London, Mac Millan.
Wilensky (H.), 1975, *The We/fare State and Equality : Structura/ and Ideological Roots of Public Expenditure,* Berkeley, University oí California Press.
Wolfesberger (A.), 1978, Croissance économique, contlits sociaux et dépenses publiques. *Vie et Sciences économiques,* n" 77, avril.

CAPÍTULO JI

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍA DEL ESTADO

El análisis de las políticas públicas se ha constituido, en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, como una contribución de los «expertos» a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant,* es decir, útil para la acción.

Evidentemente, había cierta ingenuidad en una concepción que tendía a establecer una relación simplista entre un mejor conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernamentales. Pero esta visión de las cosas iba a ocasionar a menudo la asociación de los *policy experts* con la acción pública en todos los estadios de los «programas» o de las políticas, en particular en la preparación de las decisiones o de la evaluación. Al final de la década de 1950 y al comienzo de la siguiente, se imaginaba que el análisis y el experto iban a permitir afrontar mejor los desafíos que acosaban entonces a la sociedad.[1] La *policy science* se orientará hacia la acción. Su objeto principal será contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean una componente de éstas (Dror, 1968). Los brillantes equipos de «cabezas de huevo» reunidos por los demócratas, en particular durante las presidencias de Kennedy y Johnson, fueron la ilustración más perfecta de este ascenso de los expertos y de la fascinación de la *policy science.* Para establecer una comparación con un fenómeno más habitual en Europa, la confianza en el experto era análoga a la que existe en el jurista, garante de la letra de la ley y, por lo tanto, del éxito de la política. Ahora bien, así como el destino de una política no se inscribe en la calidad de redacción de los textos, el éxito de una política no está garantizado por la cientificidad y la inteligencia del *policy scientist.*

Esta fascinación por la ciencia y los expertos, cuyo origen es, por otra

1. Sobre el papel de los expertos. véase especialmente D. Mac Rae Jr., 1985, *Policy-indtcasors Links Between Social Science and Pub/ic Debate,* Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press.

parte, anterior al interés por las políticas públicas (Burnharn, 1984), explica que la atención se dirigiera, al principio, hacia las cuestiones metodológicas, a la creación de herramientas que pudieran ponerse al servicio de la Administración y de los políticos. El producto más célebre de esta tentativa algo cientificista y mecanicista es el PPBS en Estados Unidos y su forma afrancesada, la RCB *(Rationalisation des Choix Budgétaires).* Se comprende también que estas perspectivas hayan atraído a todos los que, por su formación universitaria, tienden a interesarse por los problemas de la acción: ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que los politólogos, quienes abrían el camino de esta nueva rama de la ciencia política. En este clima de exaltación, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. A decir verdad, éste había «desaparecido» en el maremoto behaviorista de la posguerra en Estados Unidos, y no era *a priori* la *policy seience* la que podía contribuir a la resurrección del Ave Fénix. En efecto, implícitamente, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político-administrativo tomado como un *dato,* cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera «práctico» a corto plazo.

Esta concepción «servidora» ya-teórica de la *policy seience* sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales. Con la expansión de la disciplina y la atracción ejercida, especialmente entre aquellos a quienes la revolución behaviorista dejaba instatisfechos,' renacería un nuevo interés por las cuestiones más fundamentales. El puente entre «prácticos» y «teóricos» había sido establecido por medio de diversas preocupaciones, como sucede a menudo: científicas (¿se puede analizar sin cuadro teórico de referencia?), disciplinarias (¿dónde se sitúa la *policy seience* en la ciencia poIítica"), corporativas (Truman, 1968, p. 280), ideológicas, etc. ¿Era, por ejemplo, más importante para comprender la política preocuparse por el análisis de los comportamientos o interesarse por el contenido de las decisiones tomadas y puestas en práctica por los poderes públicos? ¿Era más útil interpretar las últimas intenciones de voto del electorado y su afiliación a un partido o analizar el impacto de una política gubernamental? Y si no se quiere optar, ¿cuál es, al menos, el determinante esencial? A la pregunta de unos *«Does politics determine policies* ?», le hacía eco la de los otros: *«Do policíes determine politics?»* En el primer caso, la política pública se concibe

2. Es interesante recordar que, en 1964, el Social Science Research Council norteamericano formó un Committee oo Governmental and Legal Processes que sucedía al Committee on Political Behavior. En la primera conferencia de este comité, en 1965, participaron Dahl, Neustadt, Prothro y Wildavsky.

como determinada, en su forma y su contenido, por las instituciones, los actores políticos, la actitud de los gobiernos y los gobernados, etc. En la segunda hipótesis, la política pública se considera como una variante independiente que influye en el contenido y las formas de *la* política (en el sentido de elecciones, debates, discursos ideológicos, etc.).

El hecho de plantear estas cuestiones es esencial, porque pone fin a la denva tecnicista y «práctica» que había marcado los primeros pasos de la *poliey science.* Dichas cuestiones permiten ya salir del círculo vicioso que amenaza confinar el análisis de las políticas públicas a una función de ayuda a la decisión, de *consultor,* de auxiliar del príncipe.

Paradójicamente, la *policy science,* cuyas perspectivas pragmáticas constituían a la vez «una revolución contra el formalismo», para retomar el título del estudio de Morton White (White, 1961), Yuna reacción contra el racionalismo abstracto del *Homo economicus,* iría a reinsertarse en los modelos teóricos que había rechazado en un principio. Porque todo análisis de política se funda, implícitamente o no, en una filosofía política y se vincula, en consecuencia, a las teorías disponibles en el mercado del pensamiento. Es decir, las teorías de las políticas públicas no son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción, contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraízan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción. En cierta manera, la confusión entre la investigación y la perspectiva operativa, muy fuerte hacia 1960-1970 en Estados Unidos, ha dejado lugar a una diferenciación de funciones: por una parte, la del científico; por otra, la del «profesional». El primero se interesa por el «progreso del conocimiento y del saber», mientras que el objetivo del segundo se organiza en tomo de una «combinación de un objetivo social y de un cuerpo de saber extraído esencialmente de la ciencia» (Price, 1965). No se puede, por tanto, suscribir plenamente la opinión de Truman, que afirmaba que cuanto más compleja se volvía una disciplina, más tendía a transformarse en «inútil para las políticas públicas» (Truman, 1968, p. 281). Tal apreciación tiende a confundir «utilidad práctica» con «recetas de gobierno» y a oponer muy radicalmente las perspectivas teóricas y sus implicaciones prácticas. Sin embargo, con el avance de la disciplina, el análisis teórico no cesaría de ocupar un lugar creciente, utilizando y rehaciendo las contribuciones ya disponibles.

Los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales:

- El primero, centrado en un enfoque «social», privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.
- Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado

la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas).

— Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, *policy communities* constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría. Sin embargo, por el hecho mismo de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en este grupo de teorías, algunas de las cuales flirtean con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos, al modelo neomarxista.

l. Pluralismo, racionalidad y políticas públicas

A despecho de la cientificidad buscada o anunciada, en particular por la *policy science* norteamericana, es innegable que la mayor parte de los trabajos quedan impregnados, implícita o explícitamente, de consideraciones ideológicas o éticas. El sueño de políticas públicas *value-free* se ha esfumado a medida que los valores subyacentes a una conceptualización teórica eran desmontados y criticados por otros politólogos en nombre de otros valores.

La contribución de la teoría pluralista a la *policy science* se ha hecho en conjunción con teorías racionalistas derivadas de la ciencia económica.

«La racionalidad se convierte en el criterio preeminente a falta de otra premisa a partir de la cual es posible argumentar. No se incurre en exageración si se afirma que la racionalidad ha sustituido a la verdad y a la moral como criterio último de juicio, tanto de las creencias como de la conducta humana» (Barry, 1982, p. 368). El éxito obtenido por el paradigma de la teoría de las elecciones racionales tiene, sin duda, muchas explicaciones.

En efecto, el análisis de las políticas públicas no ha constituido un monopolio de los politólogos, sino que ha sido igualmente un campo privilegiado de investigación para los economistas. No es, pues, sorprendente que los útiles y los modos de razonamiento predominantes de la ciencia económica hayan sido extensamente empleados por los economistas al comienzo, y más tarde por ciertos politólogos. Además, este «economicismo» está lejos de ser unánime, incluso entre los mismos economistas (Boulding, 1969). Ello no ha impedido, no obstante, que numerosos economistas, tras la huella de Downs, se aventuraran en el análisis del comportamiento político o de las políticas públicas (Downs, 1957). Por otra parte, ciertos politólogos se han dejado seducir por un enfoque deductivo de la *policy science* a partir de los axiomas de la ciencia económica. Uno de los ejemplos más conocidos de esta aplica-

ción de la teoría económica a los actos humanos es la obra consagrada por Olson a la acción colectiva (Olson, 1978). En ella subraya particularmente la paradoja que constituye el rechazo de los individuos a comprometerse en acciones colectivas, aun cuando los resultados colectivos obtenidos fueran beneficiosos para cada uno de ellos. Si, por ejemplo, todos los individuos estuvieran sindicados, la acción del grupo permitirá a cada uno esperar y obtener ventajas suplementarias. No obstante, la sindicación es un fenómeno minoritario.

La estructura del campo de acción explica esta situación paradójica. El dilema del prisionero, utilizado por la teoría de los juegos, constituye una ilustración simple del problema: dos prisioneros, acusados del mismo crimen para el cual la policía no dispone de pruebas, y aislados el uno del otro, no tienen más que dos estrategias para salir del trance. En el primer caso, la policía no podrá condenarlos. En el segundo, o bien uno de los dos denuncia al otro, que es condenado, o bien ambos se acusan mutuamente y son igualmente castigados como cómplices. Sólo la primera estrategia es la buena, pero en razón de la estructura del problema y de la ignorancia de las estrategias del otro –a causa de su separación-, la «racionalidad» (la de su interés personal) consiste en denunciar al cómplice. Este resultado no tiene nada que ver con la maldad humana. Resulta, sencillamente, de la estructura del problema y de la lógica que lo preside.

1.1. PLURALISMO y RACIONALIDAD: EL *PUBLIC CHOICE*

En esta perspectiva de la acción y del comportamiento se sitúa la teoría del *Public Choice*, que se apoya en tres fundamentos principales:

Presupone, en principio, que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales *(self-interest)* y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones. Este individuo, descendiente directo del *Hamo economicus*, no solamente maximiza sus elecciones, sino que también las realiza de forma transitiva: si prefiere A a B y B a e, debe igualmente preferir A a C. A primera vista, el acento puesto en el individuo racional por la teoría económica, parece entrar en contradicción con la teoría grupal de la vida política, que enfatiza más la acción de los grupos que la de los individuos. Una parte de los teóricos del *Public Choice* remueve el obstáculo: «A todo lo largo de nuestro análisis, el término "grupo" puede ser sustituido por el término "individuo" sin que los resultados se vean sustancialmente afectados» (Buchanan, Tullock, 1962, p. 9). La conciliación puede operarse, en especial, por el hecho de que *la acción de grupo* puede aparecer, en ciertas condiciones, como el modo más eficaz para obtener ventajas *individuales.* Sin embargo, en su definición del «individualismo metodológico», Ostrom insiste en que las organizaciones no son sino una suma de individuos con la vista puesta en la obtención de ciertas ventajas comunes o para el bien de todos (Ostrom, 1977). Sin embargo,

sólo puede conciliar esta elección con la de la organización en grupo argumentando la necesidad de acuerdos multiorganizativos, que concilian individualismo y acción colectiva.

En segundo lugar, la teoría del *Public Choice* insiste en la distinción entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. La diferencia esencial reside en que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen en cantidades determinadas por la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. Si se ofrecen en un sistema público, están disponibles para todos (por ejemplo, la escuela o la seguridad). Los teóricos del *Public Choice* tratan de «identificar» *(packageability)* los bienes públicos aplicando el método utilizado con los bienes privados: midiendo sus costos y la asignación de éstos a los beneficiarios del servicio. De esta manera, esperan controlar al máximo las externalidades (positivas o negativas) producidas por un bien público determinado. Uno de los objetivos del *Public Choice* es transformar las administraciones. En lugar de burocracias que actúan obedeciendo órdenes de arriba, deben ser capaces de satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes *tresponsive Statei.* El éxito del *Public Choice* fue manifiesto sobre todo de 1970 a 1980, y conoció su apogeo con la *Reaganomics.* Sin embargo, las implicaciones financieras y administrativas de tales postulados ya habían sido enunciadas muchos años antes (Tiebout, 1956).

En tercer lugar, la escuela del *Public Choice* (Me Lean, 1987) se une a la cuestión fundamental de la asignación de recursos, por definición, limitados. En efecto, como puso de manifiesto Olson, el individuo no tiene reparo alguno en hacer de «polizón» *(jree-rider),* al objeto de obtener, sin sufrir los costos, las ventajas de un bien colectivo de cuyos benficios no puede ser excluido por definición (Olson, 1978). Tal es el caso del trabajador que se niega a sindicarse, pero que se aprovecha de las ventajas conquistadas por el sindicato. Los bienes colectivos constituyen un caso particular de fenómenos de externalidad *(spill over)* positivos o negativos, es decir, de efectos que beneficiarán o perjudicarán a un grupo. Por ejemplo: los bosques canadienses sufren la contaminación provocada por la industria de Estados Unidos; Europa del Este ha sufrido la contaminación de Chernobyl; las poblaciones de la desembocadura de un río se benefician de las luchas contra la contaminación emprendidas por las localidadas situadas río arriba. Esto explica principalmente por qué numerosos estudios inspirados por el *Public Choice* se preocupan por la forma y la estructura del gobierno (Tullock, 1970). Se subraya allí que las estructuras de organización y de decisión contribuyen a dar forma a los comportamientos de los individuos (Buchanan, Tullison, 1972). Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos utilizan de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir sus intereses. Partiendo de esta constatación, los partidarios del *Public Choice* se interesan casi exclusivamente por los *rendimientos* de los servicios públicos

o las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, la escuela del *Public Choice* rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

Nuevo avatar del localismo norteamericano, el *small is beautiful,* antes de convertirse en consigna y conocer el éxito como tal, fue objeto de teorizaciones desde 1959-1960 por quienes se oponían a los reformistas, partidarios de los *metropolitan governments,* de la fusión de las autoridades locales muy pequeñas o de intervenciones más masivas del gobierno federal. En 1961, por ejemplo, tres jóvenes profesores (dos politólogos y un economista) publicaron un alegato en favor de la fragmentación local (Ostrom, Tiebout, Warren, 1961). Según éstos, sólo pequeñas unidades locales, a ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y, por tanto, determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez de tamaño no es una meta en sí misma; se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Por ello, Ostrom, Tiebout y Warren proponían un abanico de criterios combinables:

— La capacidad de control. Por ejemplo, una agencia de cuenca es la más adecuada para conducir una política de aguas.
— La eficacia, a fin de alcanzar las mejores economías de escala.
— La representación política, fundada a su vez en tres elementos que, idealmente, deben superponerse: una organización formal correspondiente al tamaño de la unidad que provee el bien; un público que agrupe a los afectados por la prestación; una «comunidad política», compuesta por quienes son tomados en cuenta para decidir sobre la prestación y sus modalidades.

Ello significa, por ejemplo, que el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad 10 será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana. La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, una gran diferenciación en la distribución de los servicios, porque cada «público» decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a financiar. Esto no constituye un problema para la escuela del *Public Choice,* al contrario, porque su análisis se hace en términos de costos y beneficios, y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la redistribución de la riqueza. «La elección de los servicios públicos locales implícita en cualquier sistema local de gobierno presume que las variaciones sustanciales se abrirán paso entre los modos de organización pública y entre la población de las diferentes comunidades locales de una metrópoli. Las formas de autonomía y de gobierno a nivel local constituyen un compromiso sustancial en favor de un sistema policéntrico» (Ostrom y otros, 1961, p. 837).

Apoyándose en estos axiomas, Ostrom amplía el debate. En efecto, en 1974, publica una obra llamada a tener una gran resonancia (Ostrom, 1974).

Rechaza el modelo dominante aceptado por los especialistas de la *Public Administration;* es decir, el modelo fundado en la centralización y la jerarquía de las organizaciones. Elabora una teoría nueva a fin de sustituir las tradicionales «preocupaciones relativas a la organización por el interés en las ventajas que los individuos pueden extraer de un entorno multiorganizativo» (Ostrom, 1974, p. 132). En la huella de los *Founding Fathers* y de Tocqueville, Ostrom propone una «administración democrática que, gracias a un sistema de poderes superpuestos y de autoridades fragmentadas, pueda adquirir una forma estable, capaz de constituir una estructura alternativa a la organización de la administración pública». Apoyándose en el análisis de políticas específicas (educación, policía, lucha contra los incendios), demuestra las desviaciones negativas de las organizaciones públicas centralizadas y subraya, en cambio, los méritos de la fragmentación y la superposición en función de los problemas que se han de solucionar y de los servicios que deben prestarse. La tesis de Ostrom es, a la vez, un alegato en favor de soluciones federalistas y una acusación contra la deformación centralizadora y distribuidora del gobierno federal, en particular en el campo de las políticas' sociales, donde los políticos sucumben, cada vez más, a la tentación de intercambiar las ventajas del *Welfare State* por los votos de la población, que en su mayoría no soporta los costes necesarios.

Las tesis de Ostrom y del *Public Choice* han dado lugar a numerosos y animados debates en Estados Unidos (Golembiewski, 1977, pp. 1488-1525); su impacto ha sido mayor, al coincidir con una crisis fiscal urbana y local muy profunda (Mény, 1981) y, más tarde, con la utilización política de las tesis del *Public Choice* por los republicanos y Reagan.

Las críticas a la teoría del *Public Choice* tampoco han faltado. Sin pasar revista a los múltiples argumentos esgrimidos aquí y allá, se pueden mencionar los principales elementos del contraataque:

— En principio se reprochó a los teóricos del *Public Choice* el preconizar un retomo al «Mercado total», a una suerte de capitalismo de Far-West.

A decir verdad, esta crítica es excesiva. Si el *Public Choice* se propone restablecer en la medida de lo posible los mecanismos de mercado, introduciéndolos en el campo de los bienes públicos, no llega a propugnar la sustitución de las organizaciones públicas por el mercado. Ostrom se defiende de ser un apologista del mercado, y escribe: «La preocupación de la teoría del *Public Choice* no es el mercado sino los modos de decisión pública: en consecuencia, las elecciones colectivas» (Ostrom, 1974, p. 1512). Ostrom, Diebout y Warren subrayan que si la producción de bienes públicos debe garantizarse en lo posible, al igual que la de los bienes privados (por ejemplo, mediante empresarios contratistas), el problema de su consumo se mantiene

en el ámbito de la autoridad pública. Por ejemplo, antes que producir servicios, la autoridad pública distribuirá «bonos» utilizables por el beneficiario de la manera que mejor le convenga.

Dicho esto, no es menos cierto que la obsesión del mercado que padecen los teóricos del *Public Choice* termina por destruir la legitimidad misma de la política pública.

- Otro argumento crítico subraya que la escuela del *Public Choice* tiende a considerar las instituciones como mecanismos neutros, que sólo sirven para transformar las demandas en políticas públicas.

Ciertamente, los *public choicers* no están ciegos hasta el extremo de ignorar las distorsiones que aparecen en la producción y el consumo de los bienes públicos, pero las atribuyen a la diferencia entre el tamaño de las organizaciones y las políticas que se encargan de llevar a cabo. Si se restablece una buena adecuación, las condiciones para que se adopten «buenas» políticas públicas se darán nuevamente. A quienes ven en el retomo al rompecabezas municipal y en el desmenuzamiento de los servicios una fuente de desigualdad y un refuerzo de las estratificaciones de clase (Neiman, 1982), los partidarios del *Public Choice* les responden que el error no hay que buscarlo en la estructura, sino en la política misma. «Si la discriminación en el mercado de la vivienda es una fuente importante de desigualdades en la distribución de bienes y servicios urbanos, que se nos permita identificar dicho problema como un problema de política pública a tener en cuenta, en lugar de consolidarla como el de la fragmentación municipal» (Ostrom, 1983, p. 107). Además, si hay desigualdad, un sistema federal la compensará, en parte, con la existencia de varios niveles de gobierno que aseguran cierta distribución por el hecho mismo de su diferencia de tamaño y de competencias.

Esta respuesta que el *Public Choice* dirige a sus críticos no es del todo convincente. Encaja mal, por ejemplo, en semejante sistema, el interés por una «distribución» de los gastos militares entre los ciudadanos pobres dependientes de una autoridad local pobre. Este enfoque optimista sobre la calidad de organizaciones «responsables», atribuye poca importancia a los intereses propios de la organización y de quienes la componen. Es cierto que los fenómenos de corrupción o de desviación de las estructuras han sido correctamente aprehendidos y analizados a nivel de las grandes organizaciones. Pero, a pesar del optimismo y de la confianza puestas en el control de unidades pequeñas, subsisten serias dudas sobre la «transparencia» y la neutralidad de las estructuras. *Small* no constituye una garantía sistemática de democracia ni de eficacia.

- Un tercer tipo de crítica subraya que el postulado del hombre racional adoptado por el *Public Choice* sufre serios desvíos. Presupone, en principio, que el individuo es inducido a realizar elecciones racionales, habida cuenta de su conocimiento de los elementos que permiten evaluar los costos y beneficios. Sobrentiende situaciones en las que el individuo dispone de muchas alternativas para elegir, aun en condiciones en las que, en realidad, no padece

sino condicionamientos. «Elegir» vivir en un gueto de Chicago cuando se es negro y se está en el paro, constituye sin duda la solución más racional, desde el punto de vista de las opciones que se ofrecen; pero calificar esta decisión de «elección» parece poco menos que audaz. Por otra parte, la elección del individuo se supone racional sobre la base de una evaluación costes/beneficios de las distintas opciones eventualmente disponibles. Aun si se acepta que se trata de una elección, no deja de sorprender el reduccionismo economicista que la teoría del *Public Choice* aplica a las actividades humanas. ¿Es verdad que los individuos buscan siempre maximizar su *self-interest?* ¿Pueden considerarse como pérdidas y beneficios los ideales altruistas, morales, políticos? Ciertamente, se podrá replicar siempre que una elección altruista constituye un beneficio para el individuo que la toma (la satisfacción de estar de acuerdo con sus ideales) superior a los costos (por ejemplo, ser ingresado en prisión por negarse a cumplir el servicio militar). Ello plantea, sin embargo, un nuevo problema: el de los criterios que fudamentan esta elección. Economicismo, cuantificación, análisis costos/beneficios tienen sus límites, como lo han mostrado en otra esfera las experiencias de racionalización de las opciones presupuestarias: las compañías aseguradoras pueden calcular muy bien el precio de un muerto, pero existe una dimensión ética, moral, afectiva, simbólica que la más fría de las' políticas públicas no puede olvidar, so pena de fracaso.

«Tal vez a causa del elemento *tiempo* --escribe Hirschman- que conlleva la mayor parte de las transacciones, la eficacia económica y la empresa parten de la premisa de la confianza entre las partes contratantes, y esta confianza debe ser autónoma; es decir, que no debe estar estrechamente ligada al interés particular (...). Los valores elementales, como la honestidad, la buena fe, la moderación y la obligación son *inputs* necesarios para una sociedad contractual (y agradable). ¡Si se suman todos estos valores personales necesarios, la cantidad de benevolencia y de moral indispensable para el funcionamiento del mercado llega a ser impresionante!» (Hirschman, 1984, pp. 104-105).

1.2. RACIONALIDAD ABSOLUTA, RACIONALIDAD LIMITADA: DE SIMON A LINDBLOM

La naturaleza del problema puede circunscribirse al debate que opone en 1946-1947 a dos jóvenes diplomados llamados a desarrollar una brillante carrera: Simony Dahl.

Simon declara la guerra a las teorías dominantes en materia de gestión administrativa criticando la excesiva insistencia que, según él, se dedica a los *fines* de la [illegible]istración, en detrimento del estudio de los medios y de las técnicas [illegible] para llevar a cabo las decisiones. Por el contrario, «la teoría de la [illegible]ición debería preocuparse de cómo constituir y poner en

marcha una organización a fin de realizar eficazmente su trabajo» (Simon, 1957, p. 38). Para conseguirlo, el análisis debe eliminar todo juicio de valor y depurar la investigación, con objeto de retener solamente datos susceptibIes de ser verificados.

La búsqueda de la eficacia, que se sitúa en el centro de las críticas dirigidas por Simon y que recuerda, en muchos aspectos, el proyecto del taylorismo aplicado a la gestión industrial, implica llevar al meollo de la teoría de la administración el concepto de *racionalidad.* Este concepto no corresponde en absoluto al desarrollado por la filosofía de las luces (el hombre puede con su sola razón regular sus actos según principios tales como libertad, igualdad y justicia) ni al concepto del *Homo economicus.* Porque el «hombre administrativo» posee capacidades limitadas «para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal cual es» (Simon, 1957, p. 102).

Como el hombre que actúa en una organización administrativa *(Administrative Man)* tiene una capacidad de conocimiento y de elección limitada (a diferencia del abstracto *Homo economicus),* Simon admite que su racionalidad es imperfecta y que trata de hallar soluciones (incluso insatisfactorias) antes que maximizar a toda costa sus ventajas. El hombre es un animal que busca la satisfacción antes que la optimización. Pero el precio que hay que pagar por ello es la estrecha dependencia del individuo respecto de la organización y de sus superiores. «Puesto que las instituciones determinan en gran parte el marco mental de quienes participan en ellas, establecen las condiciones para conseguir la racionalidad y. por tanto, la racionalidad en la sociedad» (Simon, 1957, p. 198). No cabe expresarlo mejor.

Para Dahl, la pretensión de Simon de eliminar todo el valor del análisis tropieza inmediatamente con el concepto de eficacia, central en la teoría del hombre administrativo racional, y que constituye *el* valor a partir del cual se construye toda la teoría. Por añadidura, Dahl subraya que este valor, en la práctica. entra en competencia con otros valores como los de la participación o la responsabilidad personal. Dicho de otro modo, la búsqueda de la eficacia por la sumisión y el encuadramiento en la organización no contribuye a «volver inteligentes las bayonetas», y puede llegar incluso a resultar contraproducente. «No podemos llegar a una ciencia de la administración creando un *Administrative Man* mecanizado, descendiente del hombre racional del siglo XVIII, cuya única existencia se halla en los libros de administración pública. y cuya única actividad es la obediencia estricta a las leyes universales de la ciencia de la administración» (Dahl, 1947, p. 8).

Aunque. Bimon ha pretendido siempre que su teoría no equivalía a una prescripción para las políticas públicas, su influencia a la vez intelectual y práctica ha sido considerable y ha marcado profundamente los modos de organización y de reforma de la administración americana. A decir verdad, Simon se insertaba, trasponiéndolo a la administración pública, en el filón

taylorista y fordista dominante desde los años veinte. Su teoría se inscribía en una filosofía práctica de aproximación entre el sector público y el mundo de los negocios, ilustrada por la famosa fórmula de un ministro de Eisenhower: «Lo que es bueno para la General Motors es bueno para América.» Más que nunca, las políticas públicas americanas van a estar marcadas por la obsesión de la eficacia, con el riesgo de que las implicaciones de una teoría excesivamente racional y mecanicista se opongan a los resultados deseados.

El modelo de la racionalidad limitada ha tenido igualmente una gran repercusión en Francia, sobre todo gracias a los estudios del Centre de Sociologie des Organisations. Crozier y Friedberg, en especial, han subrayado que el modelo de Simon no podía reducirse a un modelo neorracional, sino que invitaba a un análisis sociológico. «Para comprender una decisión, no hay que tratar de determinar la mejor solución racional y luego tratar de comprender los obstáculos que han impedido al decisor descubrirla o aplicarla. Es preciso definir las opciones que se le ofrecían secuencialmente, como consecuencia de la estructuración del campo, y analizar los criterios que utilizaba consciente o inconscientemente para aceptar o rechazar estas opciones. Desde el punto de vista normativo, esto significa que en lugar de aconsejar la aplicación de modelos científicos de elaboración de opciones, se propondrá la mejora de los criterios de satisfacción adoptados, teniendo en cuenta, ciertamente, lo que aporta como marco general el modelo racional, pero trabajando sobre los condicionamientos que pesan sobre esos criterios» (Crozier, Friedberg, 1977).

Si, a partir de 1947, Dahl rechaza los presupuestos y las conclusiones de la teoría de Simon, Lindblom sitúa en 1959 sus argumentos críticos en otro plano (Lindblom, 1959). En efecto, propone a la vez un modelo alternativo al comportamiento racional (el incrementalismo) y una atención centrada, no en el nivel operacional, sino en el *policy-making.* La teoría ya no se construía a partir de axiomas abstractos, sino sobre la base de la observación empírica, y ya no era una *Science of Public Administration,* sino una *Science of Muddling Through,* es decir, una teoría fundada en el análisis de procesos concretos y observables en el transcurso de políticas públicas puestas en práctica. La perspectiva de Lindblom constituía una verdadera ruptura de una teoría deductiva y normativa, para proponer un retorno al empirismo y al análisis de los fenómenos *reales.* Se trata, si así puede decirse, de una teoría del pragmatismo político-administrativo actuante en el seno de las políticas públicas de los países avanzados (para un análisis más detallado del modelo incremental, véase el capítulo V). El modelo racional ha sido igualmente criticado con dureza —y a veces con humor— a partir de puntos de vista distintos, pero convergentes, por Hirschman y March. Hirschman, por ejemplo, subraya las virtudes del aprendizaje a partir de experiencias no previstas (y por lo demás imprevisibles por el «decisor racional»). Si todos los azares y costos de una decisión se conocieran por ade-

lantado, es muy probable que jamás se tomaría la decisión. Los objetivos se alcanzan, pues, mediante toda una serie de tanteos, improvisaciones y adaptaciones, y por tanto aparecen a menudo *a posteriori.* March llega a las mismas conclusiones a partir de un recurso más psicológico, subrayando que la experiencia y el aprendizaje son mucho más determinantes que una pretendida optimización de las opciones (Hirschman, 1967; March, 1974).

2. La autonomía relativa del Estado

El enfoque pluralista-racionalista percibe a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. Considera las instituciones y las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas o *inputs,* suministrando productos o *outputs.* Cuando se refiere al Estado, es para criticar ciertas formas organizativas que, por su burocratización y centralización, son incapaces de satisfacer el *Public Choice.* De hecho, el Estado sólo reaparece a través de la denuncia de políticas (en particular, en el campo social) que las burocracias centrales han desarrollado en exceso. La ausencia de control popular ha permitido la explosión de los gastos en los que los burócratas están tan interesados como sus clientes.

A este análisis de la penetración del Estado por los intereses específicos de la burocracia responden las teorías marxistas, que sin atribuir demasiada importancia a las élites o a los funcionarios, se interrogan sobre las funciones del Estado en el sistema capitalista, acerca de su autonomía relativa y de su capacidad para seguir políticas que no estén exclusivamente condicionadas por los intereses capitalistas.

2.1. EL ESTADO, LOS BURÓCRATAS Y LOS EXPERTOS

El análisis del papel de los burócratas -y los expertos concebidos como élites que controlan el Estado y sus políticas presenta varias facetas.

La primera constituye una derivación de las teorías elitistas aplicadas al análisis de las políticas públicas. Desde 1945-1948, se ha manifestado vigorosame-nte en Estados Unidos una escuela elitista, generalmente «izquierdizante», opuesta a la visión pluralista defendida por la mayor parte de la ciencia política norteamericana. Los múltiples *Community Studies* fueron una de las expresiones de este debate desde 1950-1955; cada uno recurrió a su estudio del caso, a su método específico y a su política particular para demostrar su tesis y desmantelar la tesis adversa. Aunque con menos intensidad, el de-: bate se planteaba igualmente a nivel nacional con los estudios de Mills (Mills, 1969), Miliband (Miliband, 1969) y Dornhoff (Dornhoff, 1967). Sin embargo, ni los unos ni los otros constituyen una teoría de las políticas públicas ya que se centran en la descripción sociográfica de las élites más que en

la identificación de su acción y de su influencia a través de ejemplos concretos de decisión.

El renovado interés por la democracia y sus agentes en Estados Unidos, así como por su papel en la formación y el desarrollo de las políticas públicas, proviene de dos horizontes diferentes: por un lado, de la escuela neomanagerista (o neoweberista en Gran Bretaña); por otro, de las corrientes conservadoras opuestas al desarrollo del *Welfare State*.

El neomanagerismo o neoweberismo se desarrolló en Gran Bretaña y en Estados Unidos hacia 1974-1976, en particular en el marco del análisis de las políticas urbanas, como reacción contra las corrientes neomarxistas que, en aquella época, dominaban la escena intelectual en el campo de las políticas locales. En Gran Bretaña, los «recursos urbanos» puestos a disposición de los consumidores de servicios públicos presentan dos características importantes: están *espacializados* y *mediatizados* por las burocracias locales que interpretan y administran las reglas y procedimientos. Estas burocracias ejercen un amplio poder discrecional que, de hecho, determina el *acceso* más o menos privilegiado de las poblaciones locales a los servicios ofrecidos. Dicho de otra forma, los funcionarios de los servicios constituyen una variable decisiva en la provisión de las prestaciones, y explican las variaciones que se pueden constatar en la ejecución de una localidad a otra y en el tiempo.

En Estados Unidos, la importancia de la burocracia ha sido subrayada por Lipsky y, sobre todo, por Norlinger (Norlinger, 1981). En Francia, desde una óptica muy diferente, numerosos estudios han destacado igualmente el papel clave de los funcionarios y su capacidad para modular las políticas según sus intereses corporativos o las exigencias del entorno, en particular a través de la perspectiva trazada por el Centre de Sociologie des Organisations (Crozier, 1970, 1978). La particular insistencia en el papel de los agentes, sea en la cúspide o en la base *(street-level bureaucrats)*, ha provocado duras críticas por parte de los neomarxistas, que consideran excesiva y errónea esta desviación del análisis de las políticas públicas. Por ejemplo, Dunleavy estima que centrar la atención sobre el «managerismo» genera la posibilidad de conclusiones equivocadas, donde los «condicionamientos estructurales más amplios y los determinantes del contexto regional y local se pierden de vista, convirtiéndose el análisis individualista y voluntarista de la gestión urbana en la única base, no acumulativa (de la teoría)» (Dunleavy, 1980, p. 42).

Pero la otra rama, la conservadora, es la que en Estados Unidos ha llegado más lejos en el reconocimiento del papel decisivo de ciertas élites en la formación de las políticas públicas, atribuyéndoles la responsabilidad de la expansión de las políticas sociales y su fracaso. Por otra parte, las críticas más vivas proceden a menudo de quienes más habían contribuido a las políticas voluntaristas de cambio social en el marco de los programas de la *Great Society* de 1963 a 1968.

Para estos denunciantes de las políticas intervencionistas, la creciente im-

portancia adquirida por los *policy experts* en la elaboración y la formulación de las políticas públicas constituye el signo anunciador del surgimiento de una «nueva clase». Chomsky califica a estos especialistas influyentes de «nuevos mandarines» (Chomsky, 1969); Beer (Beer, 1978) habla de una «OPA tecnócrata»; y Banfield escribe nada menos que «¡la ciencia de las políticas es una locura metafísica!» (Banfield, 1980).

Para los neoconservadores, la mayor parte de las políticas intervencionistas reunidas bajo la bandera de la *Great Society* fueron inspiradas por expertos liberales (es decir, los intelectuales de izquierda en Estados Unidos) aun cuando no existía una verdadera demanda social. En otras palabras, esta nueva clase de expertos es, en gran medida, responsable de respuestas a demandas inexistentes. Según subrayan conservadores (ex demócratas) tales como Moynihan, la guerra contra la pobreza *(war on poverty)* ha constituido una respuesta a demandas jamás expresadas (Moynihan, 1969): los negros que protestaban reclamaban derechos cívicos. Esta clase de expertos habría querido conseguir la felicidad de la gente a pesar de ella misma, y sus intentos de ingeniería social son, por tanto, un remedio peor que la enfermedad. En Francia, Beneton se ha convertido en el portavoz de este análisis retomando las tesis de los *neolibertarians* bajo el título «la plaga del bien» (Beneton, 1983). No solamente los efectos perjudiciales de las políticas producen efectos negativos, a menudo superiores a las ventajas, sino que éstas, al favorecer la expansión continua del Estado, amenazan con volverse liberticidas y antidemocráticas.

Pero la reacción de los conservadores no ha sido solamente crítica. Convencida de que este nuevo estrato de expertos tendría, en cualquier caso, una influencia decisiva sobre el *policy making,* la corriente conservadora ha llamado a la movilización. El desarrollo del American Enterprise Institute *(alter ego* conservador de la liberal Brookings Institution) y de otras numerosas instituciones de investigación, o *Think tanks,* conservadoras responde a los reclamos de intelectuales y políticos convencidos de que el combate contra los liberales se ganaría primero en el terreno de las ideas. La movilización intelectual y tecnocrática no fue en vano, como lo testimonia la experiencia Reagan. El presidente más conservador que haya conocido Estados Unidos desde la gran depresión no es, en efecto, el simple producto de un sistema político en evolución. Su aparición fue precedida y acompañada por una teoría de las políticas públicas simple, pero cuya eficacia práctica ha sido destacable. Había que conseguir la retirada del Estado *(Rolling back the State).* Para ello, era preciso disponer de expertos capaces de teorizar la nocividad de sus políticas y de demostrarlo con las técnicas adecuadas: de ahí el desarrollo del *cost-benefit analysis,* para introducir, en la medida de lo posible, un juicio basado en criterios de funcionalidad y rentabilidad económicas, más que en opiniones o evaluaciones de carácter político, subjetivo o corporativista. A esta nueva élite tecnocrática muy politizada se le confió una misión: demostrar y teorizar el aforismo de Reagan: *Govemment is not the solution to our problem... Govemment is the problem.*

El proyecto, a la vez teórico, ideológico y estratégico de los neoconservadores de los años 1970-1980, apuntaba a devolver su autonomía al Estado desembarazándolo de presiones juzgadas nocivas y de tareas consideradas como extrañas a sus funciones fundamentales. Pero, paradójicamente, la idea de que los expertos conservadores pudieran ayudar a la realización de este objetivo en detrimento de otros expertos -liberales éstos- lleva agua al molino de la tesis de la «instrumentalización» del Estado. Por caminos evidentemente muy diferentes, neomanageristas, conservadores y neomarxistas llegan a una visión del Estado en la cual éste sólo dispone de una autonomía limitada, ya sea porque es prisionero de su burocracia o porque se halla al servicio del capital. Pero mientras los conservadores movilizan su teoría para construir un Estado mínimo, evidentemente nada de eso sucede entre los neomarxistas quienes, como los Evangelistas del último día, no cesan de analizar los postreros coletazos y las adaptaciones finales del Estado capitalista.

2.2. EL ESTADO, EL CAPITAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Elitistas y neoconservadores insisten en la acción de los individuos, en sus intereses y en su voluntarismo, para demostrar el control que ejercen sobre el Estado. Nada más ajeno al enfoque marxista (si bien algunos, como Miliband, han tratado de conciliar el punto de vista elitista y el análisis marxista), qué olvida las estrategias individuales para centrar su atención en la lucha de clases y en el lugar que ocupa el Estado en la producción y la reproducción del sistema capitalista. Por ejemplo, en sus primeros trabajos, Poulantzas rechaza los análisis elitistas marxistizantes de MilIs o Miliband, y escribe que la «burocracia de Estado, en tanto que categoría social relativamente "unificada" es la "servidora" de la clase dominante, no en razón de sus orígenes de clase, por lo demás divergentes, ni en razón de sus relaciones personales con la clase dominante, sino en razón de una unidad interna que proviene de su función de actualización del papel objetivo del Estado: papel que, en conjunto, responde a los intereses de la clase dominante» (Poulantzas, 1970, p. 171).

El rechazo casi general de la autonomía de la burocracia de Estado no se acompaña de un acuerdo sobre el lugar y el papel del Estado en la sociedad capitalista. Para resumir a grandes rasgos las diversas posiciones que conforman las corrientes neomarxistas, se puede recordar aquí a tres grupos principales:

- Una primera corriente niega toda autonomía al Estado, que no es sino un producto derivado de la estructura del mercado. Está claro que este tipo de análisis «ignora» las políticas públicas en la medida en que éstas sólo son producto de las necesidades de la sociedad capitalista.

- Una segunda corriente integra en su análisis el aporte del análisis sistémico norteamericano. Considera la política como un objeto específico y subraya las crisis estructurales que afectan al capitalismo. Offe en Alemania y O'Connor en Estados Unidos son particularmente representativos de esta escuela (Offe, 1979; O'Connor, 1973).
- Una tercera corriente, estructuralista, inspirada en las tesis de Althusser, se ha visto dominada por los análisis de Poulantzas y, en lo que concierne a las políticas públicas, por los especialistas de las políticas urbanas (Castel1s, 1972; Lojkine, 1972, 1978). Pese a resistencias iniciales, reconoce cierta autonomía al Estado y a sus componentes, principalmente locales.

2.2.1. La crisis del Estado

La obra crucial de la literatura neomarxista en este campo es el estudio de O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado (O'Connor, 1973). La repercusión de la obra fue considerable en Estados Unidos. Por primera vez, una interpretación marxista de la crisis fiscal era enunciada cuando las ciudades norteamericanas comenzaban a entrar en un marasmo financiero sin precedentes.

La teoría de la crisis fiscal de O'Connor propone interpretar las relaciones entre el Estado y la economía mediante el fenómeno de la socialización del capital; es decir, por el hecho de que las actividades de los capitalistas están cada vez más «socializadas» por el Estado. Esta socialización se hace de tres formas principales. En primer lugar, numerosos sectores económicos se benefician de subvenciones, transferencias o reducciones de los impuestos pagadas por los contribuyentes. Ahora bien, la gran mayoría de estos recursos beneficia al capitalismo monopolista, tecnológicamente avanzado y gran consumidor de capitales. A esta primera forma, que O'Connor califica de *socialización de la inversión,* se suma la *socialización del consumo,* es decir, la provisión por el Estado de bienes colectivos (educación, salud, vivienda, cultura, etc.), Por último, una tercera forma, más compleja, que O'Connor califica de gastos sociales del capital, contribuye a mantener el control social del capitalismo. Estos tres modos de socialización del capital tratan de responder a las tres crisis que afectan al capitalismo contemporáneo: la caída de la tasa de beneficio, la insuficiencia del consumo y la crisis de legitimidad.

El Estado, constantemente obligado a acudir cada vez más en auxilio de un capitalismo en crisis, se ve enfrentado a una crisis propia, la crisis fiscal. Esta atractiva interpretación de las crisis del sistema capitalista se diferencia de los análisis marxistas tradicionales por el lugar asignado al sistema político. Éste, aun cuando trabaja en última instancia para la salvaguarda y el mantenírnientodel capitalismo, dispone de cierta autonomía de acción. La determinaciónde las finalidades se ve acompañada por una actuación relativamente autónoma del Estado en las políticas emprendidas.

La tesis de O'Connor ha sido retomada en Alemania por Ofre (Offe,

1979). Subrayando las «contradicciones del Estado providencia», insiste, en particular, sobre la función de control social que desempeña a través de las políticas que conduce. «Los servicios del Estado proyectan una imagen de sí mismos que sugiere que los valores de uso, tales como la educación, el saber, la salud, la protección social y otros ingredientes de una vida "decente" son, de hecho, el objetivo final de las medidas y políticas que decide. (De hecho) el Estado produce todos estos servicios, no para satisfacer las necesidades correspondientes, sino para mantener únicamente las "comodidades" necesarias para las relaciones implícitas de explotación de la producción» (Offe, 1979, pp. 143-144).

Mezclando los enfoques sistémico y marxista, Offe propone un análisis de la sociedad capitalista industrial concebida como una estructura sociopolítica compuesta por tres subsistemas independientes:

- la economía;
- las estructuras de socialización, en particular la familia, cuyo objeto es inculcar la lealtad al sistema; y
- el *Welfare State,* que debe contribuir a eliminar el conflicto y las disfunciones que pueden aparecer entre los dos subsistemas anteriores.

Las contradicciones aparecen con el intento del Estado de eliminar las disfunciones de la economía, aun cuando él mismo se halla fuera del mercado, y con las funciones crecientes que el Estado asume para hacer frente a responsabilidades, cada vez más importantes, aun cuando el sector privado tiene una enorme necesidad de capital.

Como O'Connor, Offe ve en los déficit cada vez más vertiginosos de los presupuestos públicos, el signo de estas contradicciones. El *Welfare State* no es capaz de asegurar las políticas y de extraer los recursos necesarios para afrontar las exigencias que él mismo ha contribuido a crear o desarrollar. Dicho de otra forma, las políticas del Estado capitalista sufren esta contradicción fundamental: le son *necesarias* para su mantenimiento y su reproducción y, al mismo tiempo, le resultan *fatales* debido a su extensión y a las demandas crecientes que generan. Es este dilema, *inherente* al Estado capitalista, lo que suscita el escepticismo de Offe en cuanto a la validez de las propuestas conservadoras de reducir el *Welfare State.* El Estado capitalista tiene necesidad de aplicar políticas de *Welfare* para sobrevivir, a pesar de que éstas contribuyan, al mismo tiempo, a la crisis de la economía. Offe tampoco cree en la posibilidad de un equilibrio, de una suerte de «punto muerto», donde «las funciones de mantenimiento del orden del *Welfare State* quedarían preservadas, evitando sus efectos perturbadores» (Offe, 1979, p. 153). Para ello sería necesario cumplir dos condiciones que no se dan: que exista un punto óptimo de equilibrio y que se disponga de los procedimientos y prácticas políticos y administrativos suficientemente «racionales» para mantener este equilibrio. La única salida a estas contradicciones podría encontrarse en la

construcción de una sociedad no capitalista, descentralizada, igualitaria, fundada en los nuevos movimientos sociales (movimientos pacifistas, feministas, ecologistas).

Pese a estas proposiciones, que reflejan muy bien las preocupaciones de la izquierda radical alemana, los análisis de Offe combinan el enfoque sistémico norteamericano y los análisis neomarxistas contemporáneos. Del análisis sistémico toma prestada la capacidad del sistema para corregir las disfunciones y amortiguar las conmociones. Del marxismo emerge el tema central de la determinación del Estado en provecho del capitalismo y de la incapacidad final para superar la crisis estructural que castiga la economía. También se aproxima, en ciertos aspectos, a los análisis de Piven y Cloward, cuando insiste en la función de regulación y control del *Weljare State.* Al igual que estos últimos, quienes veían en las políticas del *Welfare State* una función esencial -*Regulating the poor* (Piven, Cloward, 1971)-, Offe insiste en esta finalidad primordial de las políticas, es decir, en el mantenimiento del control y de la legitimación para satisfacer las necesidades del sistema económico. En este terreno coincide con Habermas, quien insiste en la «lealtad de las masas» que el Estado debe obtener para satisfacer las necesidades del sistema económico.

Habermas se apoya en la crítica del modelo tecnocientífico del capitalismo contemporáneo, que califica de *purposive-rational,* es decir, orientado a perseguir las metas fijadas por el sistema económico. La evolución del capitalismo implica la transformación de las relaciones sociales y de la acción del sistema político-administrativo: la organización del trabajo y del comercio, la información, la comunicación, la administración se van sometiendo totalmente a las leyes de la racionalidad instrumental. Por esto precisamente, la actividad gubernamental se verá limitada a las cuestiones técnicas, de forma que los problemas que afectan a las prácticas sociales desaparecerán muy pronto de sus preocupaciones.

En consecuencia, esta evolución presenta, según Habermas, graves consecuencias para la democracia. Puesto que los problemas se reducen a cuestiones de racionalidad técnica, la participación de las masas no solamente no es necesaria, sino incluso contraproducente. De ello resulta un estrechamiento del «espacio público», es decir, una esterilización del debate y de la comunicación. Los ciudadanos ya no tienen la función de participar en las «opciones de sociedad», sino que se limitan a elegir entre grupos de gestores alternativos cuya misión consiste en asegurar la mayor eficacia del sistema. A causa de esta desviación creciente entre el sistema político y los ciudadanos, se instaura una crisis de legitimidad. «El sistema de legitimación, satisfaciendo los imperativos de regulación que ha recibido del sistema económico, ya no consigue mantener en el nivel necesario la lealtad de las masas» (Habermas, 1978, p. 70).

Para remediar este estado de crisis, Habermas afirma que es necesario restaurar la comunicación entre los individuos, y entre éstos y el Estado, pero

una comunicación que no sea asimétrica, es decir, marcada por una situación de dominio. Es necesario restaurar «una discusión pública, sin reservas, libre de toda dominación; una discusión sobre la posibilidad y la deseabilidad de las normas y principios que orientan la acción (...). Dicha comunicación, a todos los niveles de los procesos de decisión políticos y repolitizados, constituye el único medio de devolver la "racionalización" al ámbito de lo posible» (Habermas, 1979, pp. 118-119).

2.2.2. Políticas urbanas y Local State

Por oposición a las tesis marxistas reduccionistas que relegan el Estado al papel de mero brazo secular del capital, Poulantzas, en la línea del estructuralismo de Althusser, subraya la autonomía relativa de la política en relación a su base económica. Esta concepción del papel del Estado, por otra parte, se verá progresivamente reafirmada con el transcurso del tiempo.

Ciertamente, Poulantzas hace suyo el concepto althusseriano de «determinación en última instancia», lo que significa que la función del Estado es perpetuar las relaciones capitalistas de producción. Sin embargo, no deja de admitir cierta contingencia o autonomía de las políticas llevadas a cabo por el-Estado: no como lo pretenden los neoweberianos o los elitistas, porque la burocracia de Estado es capaz de orientar y desviar las políticas, sino porque el Estado constituye la «condensación material» de una relación de clases, es decir, una «unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica» (Poulantzas, 1968, p. 259). Las políticas del Estado son, en consecuencia, el producto de la confrontación entre clases, no el resultado de configuraciones particulares de los Estados burgueses. Pero mientras que Poulantzas estima inicialmente que poner el acento sobre las variaciones políticas de un Estado a otro constituye una forma de ceguera ideológica, en contra de las fuerzas profundas que estructuran los intereses de clase, en sus últimos análisis, evoluciona hacia una aceptación creciente del papel del Estado y de su burocracia (Poulantzas, 1976).

La importancia de Poulantzas y de la dependencia althusseriana para la teoría de las políticas públicas obedece a que este análisis estructuralista neomarxista de la sociedad capitalista ha servido de modelo a numerosas investigaciones empíricas en el campo de las políticas urbanas.

En efecto, desde 1967-1968 hasta 1978-1980, se han multiplicado en Francia los estudios sobre los movimientos urbanos y, a través de ellos, sobre las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en el marco de la urbanización acelerada del país. Este interés notorio -que se traduce en decenas de monografías- se explica por la conjunción de varios fenómenos: el florecimiento de múltiples «capillas» neomarxistas al margen de los análisis doctrinarios del marxismo más vulgar y determinista, tal como lo difundía el partido comunista francés; el carácter nuevo, y de una amplitud sin preceden-

tes, de la revolución urbana en Francia; y, por último, el aporte financiero, muy sustancial, otorgado por los servicios de investigación urbana del Ministerio de la Construcción que, por su «marginación» en el seno de una administración de intervención, se mostraban predispuestos a escuchar los análisis de intelectuales radicales. Dentro de la abundante literatura producida durante este período, emergen dos figuras particularmente representativas del análisis estructuralista: Lojkine y Castells.

Aplicado al terreno de las luchas urbanas, el marxismo estructuralista intenta demostrar, mediante investigaciones empíricas, las contradicciones de las políticas del Estado y analizar los procesos de «consumo colectivo» que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo. Para Castells, estas contradicciones presentan dos rasgos fundamentales. En primer lugar, son pluriclasistas, es decir, brindan la oportunidad para alianzas entre fracciones de clase, particularmente entre la pequeña burguesía y la clase obrera. En segundo lugar, las contradicciones son estructuralmente secundarias, porque «no cuestionan directamente las leyes fundamentales del modo de producción» (Castells, 1973, p. 144), lo que implica la necesidad de eventuales «mediaciones» en el proceso de conquista del poder del Estado. Lojkine, por su parte, expresa su hipótesis de trabajo (o su conclusión, porque los dos sustantivos son intercambiables) con la siguiente fórmula: «La política urbana es un *reflejo activo* de la relación entre las diferentes clases y fracciones de clase. *Condensa* y *agudiza* las contradicciones nacidas del carácter segregacionista de la ocupación de espacio por la clase dominante» (Lojkine, 1976, p. 9). *Reflejo,* porque las políticas del Estado son reflejo de un doble poder de dominación en la escena política: entre las fuerzas políticas por una parte, entre las clases sociales por la otra. *Activo,* porque la política urbana --determinada por las relaciones de clase- influye sobre la estructura socioeconómica y acelera sus contradicciones.

En Lojkine y Castells reaparece la idea de una autonomía relativa de las instancias del Estado en relación con las clases dominantes, favorecida por la presión coyuntural de las clases dominadas. Pero el carácter fugaz y secundario de esta autonomía es subrayado con el término mismo que utiliza Lojkine: «escena política». Esta autonomía no es más que ilusión en relación. con las contradicciones fundamentales e insolubles del capitalismo desarrollado. Adoptando esta línea, los teóricos de las políticas urbanas parecen, como Poulantzas, Offe u O'Connor, elegir la mejor de las dos ramas de la alternativa: permenecen fieles al credo central del marxismo, a saber: la concepción del Estado como expresión de los intereses de la clase capitalista dominante, admitiendo, al mismo tiempo, su autonomía relativa, lo que permite explicar decisiones o políticas que de otra forma perderían toda racionalidad. La conciliación se opera recurriendo al concepto de «determinación en última instancia», con la que la teoría resulta «imparable». Haga lo que haga, el Estado aparece siempre como el lacayo del capitalismo, sea porque interviene directamente para servir sus intereses, sea porque en apariencia va en con-

tra, pero en ese caso contribuye a exacerbar aún más las contradicciones que lo acosan (Pahl, 1977, p. 17).

Las tesis de la escuela de sociología urbana tuvieron un éxito muy importante, no solamente en Francia y en Europa, sino también en Estados Unidos, donde la crisis urbana, bajo formas diferentes, era entonces más aguda que en el resto de países industrializados. El interés prestado por los sociólogos norteamericanos de izquierda a la teoría urbana se explicaba a la vez por la coyuntura (el desmoronamiento del *Frostbelt* y el *boom* del *Sunbelt;* el desarrollo de los *Suburbs* y la pauperización de los centros urbanos) y por la supremacía abrumadora de una teoría dominada por el paradigma pluralista. La atención se fijaba esencialmente en la característica pluralista o elitista de los dirigentes o del *decision-making,*

Sin embargo, el éxito de la sociología urbana en el mundo anglosajón duró muy poco. Sus propagandistas no eran adeptos incondicionales. Por ejemplo, Pickvance, que había difundido los trabajos de Castells y Lojkine en Gran Bretaña y Estados Unidos, confesaba ciertas reticencias, señalando especialmente que éstos desvalorizaban mucho el papel de las organizaciones, concibiéndolas como un simple espacio de contradicciones (Pickvance, 1976, 1982). El hecho de que la cuestión urbana en Estados Unidos se haya presentado –y haya sido parcialmente resuelta– en términos muy diferentes, explica también el retroceso de las tesis de Castells y Lojkine. A esto se añadieron, en Francia y otros países, la irritación y la frustración científicas frente a un sistema cerrado en el que la investigación empírica –fuera cual fuera, además, su calidad– parecía no tener otra razón de ser ni finalidad última que la verificación a toda costa de «la hipótesis» de partida, es decir, «una determinación en última instancia» del Estado frente a las contradicciones fundamentales de la sociedad capitalista. Finalmente, «uno de los efectos de la crisis ha sido llevar el debate relativo a la solidaridad al terreno del *Welfare State* y del conjunto de las protecciones sociales que aquél había puesto en marcha. En la investigación, como en las preocupaciones políticas, las políticas sociales tomarán el relevo de las políticas urbanas. Ello significa que el hecho urbano ya no aparece como el principio adecuado para aprehender ciertos problemas sociales fundamentales» (D'Arcy, Prats, 1985, p. 273).

Sin embargo, los análisis marxistas de las políticas locales se prolongaron en Gran Bretaña con el estimulante intento de conciliación de las teorías neomarxistas y los enfoques más tradicionales de las políticas públicas. Dunleavy (Dunleavy, 1980) procede a un análisis estructural del contexto urbano (el desarrollo del *Welfare State)* y reintroduce a los actores que la sociología urbana neomarxista había expulsado del paisaje, estudiando el proceso de decisión y examinando el papel de la política local. Aun cuando tiende a menospreciar la influencia de los profesionales de la política y recupera a Castells o Lojkine en la importancia que reconoce a los movimientos sociales, su enfoque se revela mucho más rico y menos reificado que el de la sociología urbana francesa. En particular, Dunleavy subraya la relativa autono-

mía de los conflictos sectoriales respecto de los conflictos de clase. Éstos se pueden mezclar sin identificarse necesariamente de forma plena.

Otra variante de la teoría neomarxista surgió en Gran Bretaña hacia 1978 para tratar de escapar de la visión institucionalista dominante. El *Local State*, popularizado por la obra de Cockburn, tiene el mérito de reintroducir la dimensión local con mayor fuerza que en otros análisis marxistas (Cockburn, 1977). Sin embargo, parece como si esta reintegración no constituyera más que un rodeo en un proceso cuyas finalidades no cambian. El *Local State*, con sus subvenciones y sus inversiones, contribuye también a ayudar al capital a socializar el consumo, asumiendo cada vez más las necesidades de la fuerza de trabajo. Se vuelve por consiguiente al marco del análisis neomarxista, pero a la autonomía relativa del Estado se suma la consideración del papel específico de las autoridades locales. Además, los defensores de esta variante neomarxista tienden actualmente a subrayar la decadencia creciente de lo «local» por su integración, asimismo creciente, en la economía nacional e internacional (la deslocalización de las actividades) y en el aparato del Estado. Éste es el diagnóstico que permite a Gottdiener hablar de «decadencia de la política urbana» y de la crisis del *Local State* (Gottdiener, 1987).[3]

3. Los actores y el sistema: reconstruir el rompecabezas

La teoría pluralista de las políticas públicas ofrece, a partir de objetivos normativos (la democracia pluralista), una interpretación de los cambios que se operan en el seno de las sociedades contemporáneas, principalmente las occidentales. Para ésta, la acción y la interacción de los individuos y de los grupos explican los *outputs*, es decir, las políticas de los poderes públicos.

Tanto desde el punto de vista ideológico como del analítico, la escuela pluralista tiende a desatender el Estado, tendencialmente considerado como un poder regulador neutro y limitado. Apenas sobrepase este papel, los teóricos pluralistas lo considerarán totalitario y clamarán por su repliegue (cf. *supra*, las teorías del *Public Choice).*

En el polo opuesto, los teóricos marxistas o neomarxistas fijan su atención en el Estado como expresión del capital. Es verdad que las clases sociales ocupan un lugar central en el análisis, pero bajo una forma a menudo reduccionista y abstracta. Ni los individuos ni los grupos (si no es como fracciones de clase) sacan provecho en un sistema de relaciones que siempre se concibe como una forma de dominación.

En uno y otro caso, acontecimientos, decisiones y políticas se analizan e interpretan en su relación con un proceso de evolución (teorías del desarrollo) o de revolución (marxismo). El carácter muy ideologizado de estas

3. Para una excelente síntesis sobre la cuestión de la sociología urbana, véase P. Saunders, 1981, *Social Theory and the Urban Question,* Nueva York, Holmes and Meier.

teorías y el desinterés relativo por uno de los dos anillos de la cadena (el Estado, el individuo) han contribuido a la formación de nuevas teorías que tratan de aportar una explicación y una interpretación, lo más completas posible, a las interacciones del Estado y de los otros actores. Dos tendencias particularmente interesantes han surgido en estos últimos años: el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo. Pero, a decir verdad, su impacto sobre la investigación en Francia ha sido o es relativamente limitado.

3.1. EL NEOCORPORATIVISMO: ¿RENACIMIENTO DE LA ESFINGE?

Históricamente, la ideología corporativa está ligada a los movimientos antidemocráticos y conservadores del siglo XIX, una amplia gama que se extiende desde el pensamiento social de la Iglesia hasta los nostálgicos del Antiguo Régimen. Hostil al individualismo revolucionario y a la lucha de clases, el corporativismo reconoce la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos, pero sólo para que constituyan la base organizada y estructurada del Estado. La relación fundamental no es, como en el modelo pluralista, la relación entre grupos (que provocan conflictos, compromisos y *bargaining*), sino la que se establece entre los grupos y el Estado. Entre las dos últimas guerras, este modelo se encarnó, con variantes, en los regímenes autoritarios de entonces, hasta el punto que se ha podido escribir –a mediados de los años 1930, es cierto– que el siglo XX era el «siglo del corporativismo». Desde entonces ha sido totalmente descalificado por la naturaleza de los regímenes autoritarios a los que estaba asociado.

Sin embargo, en la década de 1970, el interés por este modelo reapareció entre los especialistas de América Latina, quienes redescubrían sus características, proponiendo una relectura sustitutiva de las interpretaciones pluralistas (escuela desarrollista) y marxista (teorías de la dependencia) (O'Donnel, 1974). La trasposición y la adaptación de un modelo nacido en Europa, aplicado a América Latina y utilizado nuevamente en el Viejo Continente, debe mucho a Schmitter, figura central del neocorporativismo. Es él quien ha definido con mayor precisión sus características, oponiéndolas al modelo pluralista: «Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas» (Schmitter, 1974).

Si bien el modelo que describe esta definición no ha sido nunca realizado perfectamente, es necesario identificar sus características internas, especialmente para apreciar su alcance. ¿Constituye una alternativa –y no una simple alteración– a los modelos pluralistas y marxistas? Retomemos la definición para subrayar su originalidad, sus implicaciones y sus límites.

i) *El corporativismo se define como un sistema de representacián de grupos ante el Estado.*

En otras palabras: más que la relación horizontal entre grupos, el corporativismo es la relación vertical mediatizada por una organización cuyo papel es crucial. El punto es importante para las políticas públicas: éstas no son tanto el resultado de un compromiso entre grupos competidores como el de la negociación entre el Estado y los portavoces de los grupos del sector afectado. Esta estructuración de los intereses y su relación con el Estado se efectúa por medio de *peak organizations* (federaciones centrales) que negocian directamente con sus *partners* estatales.

Evidentemente, el primer problema es identificar la organización de estos grupos centrales. Resulta fácil, por ejemplo, aislar el Colegio de Médicos -suponiendo provisionalmente que sea capaz de unificar y de representar los intereses del conjunto de los médicos-, pero es más complicado descubrir la *representación* de los intereses que gravitan en tomo a la política de sanidad.

El segundo problema aparece cuando se pasa de la *constatacián* de ciertos modos de organización y de representación particulares a la *calificacion* del sistema político. En otras palabras, ¿existe un «umbral», por ejemplo, a partir del cual un Estado podría calificarse de neocorporativo antes que de pluralista? O bien, ¿se puede imaginar una coexistencia o una «mezcla» de ambos modelos?

Inicialmente, la teoría neocorporativa mantuvo una actitud muy imperialista que, posteriormente, las abundantes críticas y discusiones han vuelto más prudente. Mientras la teoría neocorporativa tiende, en principio, a tomar en consideración el conjunto de las relaciones entre *peak-organizations* y sistema político (macrocorporativismo), las investigaciones más recientes se han replegado -sin ser nunca más convincentes- sobre el nivel sectorial (mesocorporativismo) y sobre el de la empresa o la localidad (microcorporativismo).

ii) *Las unidades constitutivas de los intereses sociales y de los medios profesionales están obligatoriamente organizadas en un número limitado de organismos jerárquicamente regulados, en situación de monopolio, diferenciados funcionalmente, reconocidos o autorizados, cuando no creados, por el Estado.*

Esta definición apenas puede realizarse plenamente si no es en el marco de un sistema autoritario, porque las características de estas organizaciones suponen una disciplina y sanciones que sólo el Estado, en última instancia, está en condiciones de garantizar. ¿Cómo se establece la relación entre organización y Estado? Según demuestran los hechos, todos los Estados conocen formas más o menos orgánicas de estructuración de intereses, sean socialistas o capitalistas. La selectividad y el autoritarismo son los ingredientes esenciales en el régimen comunista. El partido organiza los sindicatos de trabajado-

res, los movimientos de mujeres o de jóvenes, y excluye los intereses que no conduzcan a la realización de la sociedad sin clases.

En los sistemas pluralistas, la organización de los intereses es generalmente voluntaria, pero no faltan elementos de coacción: por ejemplo, la afiliación obligatoria a los colegios profesionales para cierto número de profesiones liberales (notarios, etc.) o la afiliación obligatoria al sindicato cuando éste dispone del monopolio de la contratación, como es el caso de los cargadores portuarios en Francia. El Estado puede intervenir indirectamente, aunque con fuerza, para estructurar los intereses: por el camino de la representación (consejos económicos y sociales), de la consulta (selección de interlocutores), de la aprobación administrativa (por ejemplo, las asociaciones para la defensa del medio ambiente en Francia), de la concesión de la «representatividad» y las ventajas conexas (como la noción de sindicato representativo en Francia).

Qué duda cabe que la acción del Estado adopta diversas formas de un sistema político a otro: más abierta y pluralista en Estados Unidos, más selectiva e «integradora» en Francia. Pero ¿es posible concluir que existe una situación de corporativismo a partir del examen de las formas que el Estado contribuye a dar a los grupos y a sus relaciones con éstos?

Para responder a esta pregunta, se impone el análisis empírico, caso por caso, a fin de verificar el impacto de la estructura racional sobre la determinación y el contenido de las políticas. No se puede, por ejemplo, concluir que, como en Francia el Estado selecciona y mantiene relaciones específicas y estrechas con ciertos grupos o medios, existe un sistema neocorporativo generalizado. Sólo el estudio de políticas públicas particulares permite encontrar una respuesta o, en todo caso, reforzar las hipótesis de trabajo.

Desde este punto de vista, el debate entre pluralistas y neocorporativistas ha tenido consecuencias fecundas para el análisis de las políticas públicas en Francia. Numerosos investigadores -sobre todo ingleses y norteamericanos- han explorado procesos de decisión y políticas, de los cuales casi no se sabía nada. Jobert, Muller, Hayward, Cohen y Bauer han desbrozado el campo de las políticas industriales (Jobert, Muller, 1988; Hayward, 1985; Cohen, Bauer, 1988), Ambler las de la educación (Ambler, 1988), Keeler las de la agricultura (Keeler, 1987), Wilson, de manera más global, la interacción de los grupos y del Estado (Wilson, 1988). De todo ello queda, al menos, una certeza: el modelo neocorporativo no es aplicable globalmente a Francia o a Gran Bretaña, sin hablar de Estados Unidos. Pero aún subsisten dudas sobre la naturaleza y la amplitud del corporativismo identificado aquí o allá. ¿Cabe considerarlo como una aplicación del modelo neocorporativo a un sector determinado, o como una expresión específica, no reproducible en otros países, de un fenómeno que, a falta de algo mejor, calificaremos de «corporativismo a la francesa» o a lo «anglosajón»? El debate no está cerrado e ilustra, en todo caso, las repercusiones positivas para la investigación empírica de una

teoría interpretativa, aun cuando —o tal vez, sobre todo— es objeto de profundas discusiones.

iii) *Se reconoce a las organizaciones el monopolio de representación a cambio del control del Estado sobre la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas.*

Esta última característica del neocorporativismo conduce al intercambio entre el Estado y las organizaciones: el primero les asegura jurídicamente un monopolio; las segundas garantizan que serán aplicadas las políticas a las que se han adscrito. En cierta manera, la autoridad que el Estado les confiere por medio del monopolio, permite a las organizaciones asegurar la «policía interna» del grupo. Si, por ejemplo, el o los sindicatos, representando sus sectores específicos, firman un acuerdo con la patronal bajo la tutela del Estado, se ha convenido que la política puesta en marcha será absolutamente respetada, y corresponde a las organizaciones hacer respetar la disciplina entre sus tropas.

Sin embargo, esta definición hace poco caso de la complejidad de los procesos de interacción y de la puesta en marcha de las políticas públicas. Da a la relación de los grupos y del Estado una visión formal, institucional, casi jurídica, que se revela poco conforme con las prácticas sociales, al menos tal como se observan en los países occidentales. En primer lugar, la existencia de monopolios de representación no implica siempre que el Estado sea su instigador o su garante. A excepción de los residuos corporativos de los años 1930 a 1945 en algunos sectores aislados, los monopolios de representación resultan, a menudo, de la acción de los grupos más que del Estado: el antiguo poderío de los sindicatos británicos, el de los sindicatos alemanes o de la federación unificada de la metalurgia en Italia deben poco a la acción propia del Estado. En cambio, la concesión legal de posiciones monopolísticas, por ejemplo en Estados Unidos, donde el sindicato vencedor en las elecciones representa *él solo* el conjunto de los asalariados pertenecientes a la firma, no es forzosamente sinónimo de corporativismo. Nadie, hasta el momento, ha podido calificar el sistema norteamericano de corporativista, a pesar del reconocimiento de monopolios legales.

Pero, aun cuando el Estado contribuyera a la constituéión de monopolios o casi monopolios —como sucede, por ejemplo, en Francia, con los agricultores (FNSEA), los docentes (FEN) o con la atribución a los sindicatos-, por parte del gobierno y del parlamento, de la calidad de sindicato representativo, se hace muy difícil conservar este monopolio en todas las etapas del desarrollo de una política. Un buen ejemplo de estos monopolios bamboleantes puede observarse en la política de contratos de programa entre las empresas públicas, los sindicatos y el Estado en Francia a comienzos de la década de 1970. A pesar de su firma al pie de los contratos, los sindicatos, ante la presión de fuerzas centrífugas en sus bases, jamás fueron capaces de respetar plenamente los acuerdos. Por lo mismo, la CNPF nunca consiguió represen-

tar al conjunto de patronos franceses, como tampoco las organizaciones oficiales de pequeños comerciantes no supieron contener las revueltas y la constitución de grupos competidores (Berger, 1981). Aunque en Francia prospera el corporativismo, entendido como defensa egoísta de intereses sectoriales, éste no desemboca -salvo excepciones muy raras- en verdaderas políticas neocorporativas. O bien, si es el caso, los actores de la política neocorporativa consiguen raramente mantener el control del desarrollo de esta política. Las transformaciones de la ley llamada Royer sobre el urbanismo comercial, ilustran bien la manera como una política escapa a sus instigadores iniciales (Tanguy, 1988).

A pesar de las reservas y de las críticas (Theborn, 1988) que se pueden dirigir a la teoría neocorporativa y a su capacidad interpretativa de la evolución de las sociedades contemporáneas-(Chalmers, 1985, pp. 56-79), Y a pesar de las dudas en aceptar en los países desarrollados occidentales un tercer modelo entre el pluralismo y el marxismo, la contribución del modelo neocorporativo no es nada despreciable para la comprensión de las políticas públicas.

Recordemos, de entrada, que las reservas y las discusiones que ha provocado la teoría han suscitado gran número de estudios empíricos entre sus defensores o sus detractores. Aunque siguen sin aclarar muchas dudas y puntos oscuros, esta intensa actividad de investigación ha llevado a un mejor conocimiento de numerosas políticas. El fenómeno recuerda en cierto modo la interminable y abundante controversia entre pluralistas y elitistas en Estados Unidos durante los años 1950 y 1960. Si bien el campo de batalla no tuvo vencedores ni vencidos, los *community studies* nunca fueron tan ricos y tan numerosos, ni se analizó tan minuciosamente la sociología política del tejido local norteamericano.

Más allá de esta incitación a la verificación empírica, la teoría neocorporativa ha permitido redescubrir las relaciones de los grupos y del Estado a través de la complejidad de su configuración. Esta dimensión, ausente de la teoría pluralista y escamoteada por la teoría marxista, que prefiere los conceptos de clase y capital, ocupa el centro de las investigaciones de la escuela neocorporativista. Aparece así la desigualdad profunda en una sociedad política entre los medios profesionales, los sectores económicos, las regiones y la importancia vital que tienen para ellos el acceso y la relación con el Estado. Este renovado interés permite también, a través del análisis de las estructuras de decisión y de colaboración, medir su impacto sobre el contenido y el desarrollo de las políticas, y tomar en cuenta el elemento voluntarista que ha presidido su adopción. La teoría neocorporativista, al primar la estructuración por el Estado de las relaciones que éste mantiene con los grupos, llama la atención sobre las *opciones* de quienes han establecido estas relaciones (Anderson, 1979, pp. 271-298). Ello permite también subrayar la fragmentación del Estado, sea ésta vertical (por ejemplo, entre el centro nacional y la periferia local) u horizontal (por ejemplo, entre ministerios). A diferencia del

ectoplasma pluralista o del monolito marxista, en la teoría neocorporativista el Estado aparece a la vez como autoritario en sus métodos y dividido en su aparato.

Este redescubrimiento de un Estado «desmigajado» no es, en principio, propio de la escuela neocorporativista. Hedo y Wildavsky lo han estudiado en su análisis del Tesoro británico (Hedo, Wildavsky, 1974), introduciendo el concepto de *policy community,* Con esta calificación se designan, a la vez, el grupo constitutivo y el modo de relaciones en el seno de una política dada: los funcionarios y las organizaciones privadas, afectadas por los mismos problemas, que comparten opiniones cercanas o idénticas -un *referente* común, para tomar la expresión de Jobert y Muller (Jobert y Muller, 1988)- y actúan de concierto.

Menos ambicioso, pero también más flexible que la teoría neocorporativista, el concepto de *issue network* o de *policy community* ha sido utilizado con éxito para el análisis de las políticas industriales por Hayward, en Francia, y por Wright, en Gran Bretaña (Hayward, 1985), o de las políticas públicas en general -Jobert y Muller, aun cuando éstos utilizan un vocabulario diferente- (Jobert, Muller, 1988). Concebidos por Hedo como lo contrario de los *[ron Triangles* (es decir, la coalición cerrada de un servicio administrativo, un grupo de interés sectorial y la comisión correspondiente del Congreso), los *issue networks* han sido definidos como «el elemento de un *continuum* cuya otra extremidad serían los triángulos de acero» (Hedo, 1878, p. 102). En otras palabras: menos que una oposición, lo que distingue los dos conceptos es una gradación. Así, los *issue networks* (las redes de interés) no constituyen estructuras muy diferentes de los «triángulos de acero». Son triángulos de acero, pero atañen a un grupo mucho más extenso, disponen de un poder más parcelario, están constituidos por un pequeño número de participantes previsibles, y tienen una homogeneidad y una cohesión reducidas por la movilización de grupos con valores cambiantes, que ocasiona, a su vez, una capacidad reducida de «cierre» en la toma de decisión (Jordan, 1981, p. 103).

3.2. EL ESTADO REDESCUBIERTO: EL NEOINSTITUCIONALISMO

En 1980, Leca comenzaba una síntesis sobre «El Estado hoy» afirmando: «El Estado se vende bien», subrayando así el florecimiento de los estudios y las investigaciones que se habían desarrollado en Francia durante el decenio precedente (Leca, 1980).

Su constatación, ampliamente verificada por su diagnóstico de la investigación en Francia, lo era mucho menos para Estados Unidos, pero resultaba premonitoria. La revolución behaviorista la había eliminado de su agenda de investigación y el desarrollo del *policy analysis* no había cambiado nada, a pesar —o a causa- de su obsesión por la eficacia y de la *relevance:* no se

plantean cuestiones «metafísicas» cuando uno se considera un médico a la cabecera de un enfermo. La reintroducción del Estado en el análisis de las políticas públicas y, más generalmente, en la ciencia política norteamericana, se efectuó bajo la influencia de muchos factores: la acción de algunos pioneros aislados (Nettl, Ashford), la ola de teorías marxistas y neocorporativistas que reflotaban el Estado y sus aparatos, las críticas virulentas de los conservadores *(Roll back the State).* El furioso asalto de estos últimos contribuiría poderosamente a poner al Estado en el primer plano, al menos entre los politólogos, y a suscitar un nuevo interés, bautizándolo *neoinstitutionnalism.* Se podrá sonreír en Francia (donde *elformalismo* institucional siempre ha gozado de buena salud) al ver la ciencia política norteamericana resucitar un cadáver que ella misma había guardado en el armario. Pero sería demasiado fácil ironizar: el nuevo institucionalismo es rico en ideas nuevas y no podría ser identificado con la simple descripción de las instituciones, regla habitual en Francia. Como lo subrayan justamente March y Olsen, el neoinstitucionalismo no es simplemente *old wine in new bottles,* sino la inserción y la fusión de antiguos elementos en los elementos no institucionales de las teorías políticas contemporáneas (March, Olsen, 1984, p. 738).

La reorientación teórica de una parte de la ciencia política norteamericana y su interés por el Estado son fenómenos bastante recientes. «El concepto de Estado casi no está de moda actualmente en las ciencias sociales. Sin embargo, conserva una existencia esquelética, fantasmal, en gran parte porque, a pesar de los cambios de orientación y de interés de la investigación, la cosa existe y ninguna reconstrucción intelectual conseguirá disolverla» (Nettl, 1968, pp. 559-592). Nettl explica este desinterés, en parte, por la situación de «subdesarrollo» del Estado en Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin duda ya no podría escribir hoy, oponiendo la tradición estatalista continental a la británica, que «Gran Bretaña ha sido la sociedad sin Estado por excelencia». Pero las diferenciaciones que existen a la vez en la realidad y en el concepto de Estado permiten a Nettl subrayar la necesidad de tratar el Estado como «el reflejo de una realidad empírica variable, que las ciencias sociales se emplazan a estudiar». Y prosigue su argumentación subrayando el desarrollo variable del Estado. La situación de *Stateness* en diferentes sociedades constituye un factor crucial para comprender y especificar la naturaleza de la política en cada uno de estos sistemas.

Aunque Nettl no llegue a sugerir la aplicación de sus análisis al estudio de las políticas públicas, incita a tomar ese camino alentando el examen de las funciones del Estado. Por tanto, no resultaba difícil seguirlo introduciendo la variable suplementaria «Estado» en el estudio de las políticas *(policies)* así como de la política *(politics).* Por otra parte, no deja de ser sorprendente que, a los quince años de la publicación de su artículo, los neoinstitucionalistas hayan retomado (¿conscientemente o no?) una expresión que en 1968 no tenía la connotaciónideológica y científica que ha tomado actualmente. Nettl argüía, en efecto: *There may be a case for bringing the State back in.* En

1983, aparece lo que muchos consideran el manifiesto del neoinstitucionalismo: *Bringing the State Back In* (Evans, 1983). Este alegato en favor de la reintegración del Estado de otra forma que como *lugar* de lucha y de compromisos, corona, de hecho, una serie de estudios muy diversificados que, en el curso de los dos últimos decenios, han recordado que la muerte del Estado y de las instituciones no estaba en la orden del día, al menos en las ciencias sociales.

4. El Estado trivializado: las políticas públicas como revelador del Estado

En el mismo momento en que un puñado de politólogos norteamericanos ponían en el centro de la escena las instituciones del Estado, Leca y Jobert, en un largo y erudito estudio crítico de la obra de Crozier y Friedberg *El actor y el sistema*, se interrogaban sobre «la decadencia del Estado», tal como podía diagnosticarse a partir de los análisis de la sociología de las organizaciones (Leca, Jobert, 1980). Sus críticas se dirigían especialmente al postulado de «no jerarquización de sistemas de acción», es decir, a cierta indiferencia hacia los sistemas de regulación tales como el Estado o el mercado, «exteriores» a los sistemas de acción concretos sobre los cuales se concentra el análisis. Porque, dicen, la originalidad de *El actor y el sistema* «consiste en rechazar el sistema político como un sistema de acción específica con vocación (o pretensión) de coordinar otros sistemas de acción» (Leca, Jobert, 1980, p. 1164), visión que ellos rechazan en nombre de la especificidad del Estado: «Reconocer la instancia que organiza, si es preciso mediante el recurso a la violencia, y justifica, a través de los procesos de legitimación, las diferencias sociales transformándolas en identidades políticas vinculadas a toda la colectividad, no significa sacralizar el poder político, ni pretender que está "por encima" de la sociedad (oo.)>> (Leca, Jobert, 1980, p. 1165). En otras palabras, estudiando cómo actúa el poder en el seno de sistemas concretos de acciones, viendo el poder «político» por todas partes, la sociología de las organizaciones disolvería el concepto de Estado hasta el punto de negarse a «pensar en la crisis del Estado en términos de Estado». Leca y Jobert reconocen que «la sociología política gana con ello la posibilidad de una mirada más precisa dirigida a las acciones políticas específicas, ante todo, las políticas públicas (oo. pero pierde de vista) lo que "mantiene el conjunto": la ciudadanía, la legitimidad y el uso monopolizado de la violencia» (Leca, Jobert, 1980, p. 1169).

La crítica está justificada, ya que Crozier y Friedberg dejan poco lugar al Estado como tal en *El actor y el sistema,* pero al mismo tiempo es excesiva en la medida en que éstos nunca han abogado, antes al contrario, por el fin de la política. Han querido reaccionar contra un análisis del Estado reificado y todavía dominante en aquel momento, tal como era transmitido por las diver-

sas capillas neomarxistas, y se han negado a «identificar el poder con la autoridad, el Estado, el orden establecido» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, p. 24).

El rechazo del idealismo filosófico-jurídico, lo mismo que de los determinismos económicos, conduce a los sociólogos de las organizaciones a poner en primer plano tres conceptos principales: los actores, los juegos y los sistemas de acción.

Los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica. Disponen de una «racionalidad limitada», es decir que sus objetivos no son claros, ni unívocos, ni explícitos. Sus elecciones están cruzadas por múltiples contradicciones y se inspiran en motivaciones cuya principal virtud no es siempre la coherencia. Los objetivos no resultan exclusivamente de elecciones racionales, sino que se descubren *a posteriori*, a través de las decisiones (Hirschman, 1967; Narch, 1974). El comportamiento de los actores, en lugar de ser racional en relación con los objetivos, «es racional, por una parte, en relación con las oportunidades y, a través de éstas, con el contexto que las define; y por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, pp. 47-48). El individuo no se comporta como si tuviera «los ojos fijos en objetivos estables y claramente definidos de una vez para siempre» (Dupuy, Theenig, 1983, p. 13). En la misma línea, Padioleau resume el retrato concreto de los actores en tres rasgos:

i) «Se identifican con valores e ideologías y son portadores de intereses.»

ii) «Eligen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas. En especial los actores muestran, de manera espontánea o pensada, una disposición a evaluar los objetos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades, en términos netos o vagos de ventajas, costos, beneficios.»

iii) «Son incapaces de prever y, por consiguiente, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos» (Padioleau, 1982, p. 18).

Esta definición insiste también en las *estrategias* de los actores, puesto que «no hay sistemas sociales totalmente reglamentados y controlados» (Crozier, Friedberg, *op. cit.*, p. 25). Cada actor dispone de bazas, de cartas, de incertidumbres que puede tratar de dominar o controlar. Dicho de otra forma, las relaciones de poder se establecerán según el capricho de la libertad de actuación y de los condicionamientos, estructurados en base a los «juegos» entre actores con estrategias concurrentes o compartidas, pero no unívocas (lo que impide una visión unitaria y mítica de una organización, sea una empresa o «el Estado» en su majestad).

Sin embargo, estas interacciones no producen los efectos deseados o esperados. Aparecen los que Boudon llama efectos perversos o, también, efectos contraintuitivos o «efectos de sistema» (Boudon, 1977). Nadie ha querido obtener un determinado resultado con acciones, pero el encadenamiento de

los diversos elementos conduce a consecuencias que escapan a la voluntad o a la estrategia de los actores. De ahí la necesidad, para Crozier y Friedberg, de combinar el análisis estratégico y el análisis sistémico. «El razonamiento estratégico parte del actor para descubrir el sistema, único capaz de explicar por sus condicionamientos las aparentes irracionalidades del comportamiento del actor. El razonamiento sistémico parte del sistema para reencontrar, con el actor, la dimensión contingente, arbitraria y no natural de su orden construido» (Crozier, Friedberg, *op. cit.,* p. 198).

La combinación de ambos enfoques constituye un camino estrecho, pero necesario para tocar los dos extremos de la cadena y no dar una visión reductora de lo social y de lo político. Porque actúan simultáneamente dos lógicas de naturaleza opuesta: una saca a la luz las estrategias de los actores en interacción; la otra subraya los condicionantes y los efectos del sistema, que acabarán imponiéndose por el hecho mismo de los juegos en los que participan los actores. Quede claro que por sistema se puede interpretar igualmente tanto una empresa como una prefectura o el Estado, y Leca y Jobert no se equivocan al subrayar esta indiferenciación. Además, el aislamiento, por las necesidades del análisis, de «sistemas» definidos como objetos de estudio, comporta el riesgo de indiferencia o de subestimación del entorno. Por último, el énfasis puesto en el actor tiende a ocultar los movimientos sociales y las relaciones de clases, como la dominación de las clases dirigentes (Touraine, 1978).

Estas críticas que, una vez más, se basan en sólidos argumentos, no deben sobrestimarse. Por ejemplo, los estudios efectuados o inspirados por el Centro de Sociología de las Organizaciones han tomado cada vez más en cuenta las interacciones de un sistema dado con su entorno. Mientras los primeros trabajos se centraban casi exclusivamente en el sistema burocrático (público o privado), los estudios posteriores han puesto más de manifiesto las relaciones con la sociedad (Dupuy, Thoenig, 1983 y 1985). Igualmente, no puede decirse que el Estado esté ausente de la visión de los sociólogos de la organización, para intentar reformarlo (Crozier, 1987) o, simplemente, para comprenderlo mejor (Padioleau, 1982). «El Estado en concreto» recobra su lugar, fundamental, por el hecho mismo de una baza que detenta casi en exclusiva, su *centralidad.* «Las concepciones sustancialistas, cosificadas, del Estado-máquina, ceden su lugar a las representaciones -fruto de la razón crítica y de la observación controlada- del Estado, definido por los sistemas de relaciones que mantiene con los actores de la sociedad política o global (...). En resumen, el Estado no existe nunca en sí, sino siempre desde el ángulo de sus relaciones con otros actores» (Padioleau, *op. cit.,* p. 16).

Sin duda, esta visión del Estado no es gloriosa, ni especulativa o normativa. Pero éste es precisamente el papel del análisis de la política: dejar a otros el cuidado de glorificar al Estado, de pensar en su naturaleza o de indicar lo que debería ser. Para retomar los calificativos que han tenido éxito, el análisis de las políticas públicas se interesa por el «Estado en concreto», el

«Estado en acción» (Jobert, Muller, 1988), el «Estado sin cualidades» (Gilbert, Sáez, 1982). Ciertamente, se puede partir de una definición *a priori* de lo que es el Estado y tratar de probar su pertinencia mediante estudios empíricos justificatorios. Pero, como lo muestran de modos diferentes los paradigmas neomarxistas y neocorporativos, estas estrategias se revelan rápidamente estériles. Una visión «agnóstica» del Estado parece más fecunda para el investigador. Eso no significa la negación de una teoría del Estado, sino la desestimación de un dogma *a priori* que comprometería el análisis y lo encerraría en un círculo vicioso. Al contrario, el vaivén sistemático entre análisis y hechos, entre acción y representación, entre empirismo y teoría, permite comprender mejor este actor complejo calificado de Estado.

Este enfoque prudente y desmitificador, a menudo objeto de burlas por los fabricantes de sistema, ha conocido un éxito creciente en razón de la decadencia de las grandes «máquinas» ideológicas y de la contribución reconocida de la sociología de las organizaciones a la mejor comprensión del sistema político-administrativo y de las políticas públicas. En Francia y en otros países, tanto los sociólogos como los politólogos han desarrollado estrategias de investigación cercanas a ésta.

Ashford resume la situación de los estudios sobre las relaciones entre diversos niveles de «gobierno» (nacional y local) distinguiendo tres fases. En un primer momento, el margen de maniobra reconocido en la ejecución local de las políticas nacionales fue esencialmente considerado como residual, e incluso, contraproducente. La segunda fase de la investigación demostró la complejidad de los juegos entre actores locales y nacionales, sin que ello comportara una connotación o una apreciación negativa. La tercera fase, especialmente inspirada por la teoría de las organizaciones, insiste en que las políticas'públicas surgen a menudo a partir de motivaciones confusas y se orientan hacia objetivos heterogéneos. En esta óptica, lo que la literatura angloamericana califica de *discretion* y los juristas franceses, de poder discrecional, juega un papel esencial en la realización de las políticas públicas y en su comprensión. El margen de maniobra dejado a los ejecutores puede analizarse en términos de divergencias o de irracionalidad, pero traduce, sobre todo, la capacidad de un sistema para adaptar las reglas generales a las situaciones personales, y para suavizar sistemas y jerarquías. En resumen, rehabilitando y aceptando la legitimidad de las estrategias de adaptación de los actores, una realidad mucho más móvil y brillante se impone a las visiones dogmáticas o racionales del Estado.

Estudios de las políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado como *organizaciones* a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, *a la vez,* como *configuraciones* de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases

o los grupos de interés. Recordemos la argumentación de Ashford (Ashford, 1976): «En lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, la cuestión es: ¿cómo la formación de una política refleja la distribución del poder, de las funciones y la incidencia de las elecciones en los diferentes niveles de gobierno? (...) En este sentido, las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un "análogo" de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales.» Al mismo tiempo, Katzenstein subraya el impacto diferencial de los Estados sobre las políticas económicas externas (Katzenstein, 1978). Por su lado, Hedo muestra el papel crucial de las administraciones en el establecimiento y la «fabricación» de las políticas sociales en Suecia y Gran Bretaña (Hedo, 1974). Zysman pone de manifiesto el papel del Estado en Francia en las políticas industriales (Zysman, 1977). Ashford, en su estudio de las relaciones centrales-locales en Francia y Gran Bretaña, no hace solamente una demostración de la complejidad de las administraciones modernas, sino que contrasta las profundas diferencias producidas por dos tipos de Estado con una fórmula paradójica: *Britisn Dogmatism and French Pragmatism* (Ashford, 1983). En la misma época, los europeos, y en particular los franceses y los alemanes (a quienes su historia prohíbe atribuir al Estado pérdidas y ganancias), a la vez que seguían reconociendo un lugar primordial al Estado, a sus burócratas (Thoenig, 1987) y a sus estructuras (Mayntz, 1978), también descubrían sus límites. Bauer y Cohen muestran las incoherencias y los límites de la acción del Estado (Bauer, Cohen, 1981). Hayward, por caminos diferentes, llega a las mismas conclusiones (Hayward, Berki, 1979). Mény y Wright, en su estudio de la crisis de la siderurgia, destacan la paradoja de una fuerte «nacionalización» de las políticas (pese a la competencia de la CEE) acoplada a una importante fragmentación de los actores, y descubren el peso de los compromisos que atenazan a la «comunidad siderúrgica» (Mény, Wright, 1987). Jobert y Muller, a partir de una síntesis de sus numerosos trabajos sobre políticas específicas, movilizan las aportaciones teóricas para comprender mejor el «Estado en acción» (Jobert, Muller, 1988).

El interés del redescubrimiento del Estado, en particular por la ciencia política norteamericana, reside también en que este cambio de perspectiva no significa ostracismo --corno ocurría demasiado a menudo en el pasado— y condena de las contribuciones teóricas anteriores. Ni las teorías p1uralistas ni las neomarxistas son rechazadas corno inútiles o carentes de interés. Se reconoce su contribución, pero también se identifican sus límites. La proposición de reintegrar la variable «Estado» se acompaña de un alegato en favor de un enfoque más contextual e histórico que considere el largo plazo (Krasner, 1984, pp. 223-246), más comparativo y más *crossnational,* que recuerde, en

cierto modo, las perspectivas tocquevillanas o, más recientemente, las de Rokkan, curiosamente ausentes del debate norteamericano. No por casualidad la «reinserción del Estado» ha sido alentada por los comparatistas, sin duda más conscientes que otros del impacto de éste sobre el contenido y la forma de las políticas públicas (Bimbaum, 1985).

Bibliografía

Ambler (J.), 1988, French Education and the Limits of State Autonomy, *The Westem Political Quarterly,* Vol. 41, n? 3, p. 469-488.

Anderson (Ch.), 1979, Political Design and the Representation of Interests, *in* Schmitter (Ph.), Lembruch (G.) (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation,* BeverIy IDUs, Sage.

Ashford (D.), 1976, *Democracy, Decentralization and Decision in Sub-National Politics,* BeverIy IDUs, London, Sage Publications.

Ashford (D.), 1983, *British Dogmatism and French Pragmatism : Central-Local Policy-Making in the Modem Welfare State,* London, Allen and Unwin.

Banfield (E. C.), 1980, Policy Science as Metaphysical Madness, in Goldwin (R.), (ed.) *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen : Who Leads?* Washington, American Enterprise Institue for Public Policy Research.

Barry (B.), Hardin (R.), (eds.), 1982, *Rational Man and Irrational Society,* BeverIy IDUs and London, Sage.

Bauer (M.), Cohen (E.), 1981, *Qui gouverne les groupes industriels francais],* Paris, Le Seuil.

Beer (S.), 1978, «In Search of a New Public Philosophy »*In* Anthony King (ed.), *The New American Political System,* Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Beneton (Ph.), 1983, *Le Fléau du bien : essai sur les politiques sociales européennes,* Paris, Robert Laffont.

Berger (S.) (ed.), 1981, *Organizing Interests in Westem Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics,* Cambridge, Cambridge University Press.

Bimbaum (P.), 1985, *L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation* in Grawitz (M.) et Leca (J.), Traité de Science Politique, Paris, PUF, Vol. 3, Chap.10.

Boudon (R.), 1977, *Effets pervers et ordre social,* Paris, PUF.

Boulding (K.), 1969, Economics as a Moral Science, *American Economic Review,* L IX, 1.

Buchanan (J. M.), Tullock (G.), 1962, *The Calculus of Consent,* University of Michigan Press, Ann Arbor.

Buchanan (J. M.), Tollison (R. D.) eds, 1972, *Theory of Public Choice, Political Applications of Economics,* The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Burnham (J.), 1984, *L'ére des organisateurs,* Paris, Calmann-Lévy.

Castells (M.), 1972, *La question urbaine,* Paris, Maspero.

Chalmers (D. A.), 1985, *Corporatism and Comparative Politics* in Howard J. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Chomsky (N.), 1969, *American Power and the New Mandarins*, New York, Vintage.

Cockbum (C.), 1977, *The Local State*, London, Pluto Press.

Crozier (M.), 1970, *La Société bloquée*, Paris, Le Seuil.

Crozier (M.) et autres, 1978, *Oú va I'Administration francaise?* Paris, Les Editions d'Organisations.

Crozier (M.), Friedberg (E.), 1977, *L'acteur et le systéme*, París, Le Seuil.

Crozier (M.), 1987, *Etat modeste, Etat modeme*, París, Fayard.

Dahl (R. A), 1947, The Science of Public Administration, *Public Administration Review*.

D'Arcy (F.), Prats (Y.), 1985, *Les Politiques du cadre de vie*, in Grawitz M. et Leca J. - Traité de Scíence Politique, Vol. IV.

Domhoff (W.), 1967, *Who Rules America?* New-Jersey, Prentice Hall.

Downs (A), 1957, *An Economic Theory of Democracy;* New York, Harper and Row.

Downs (A.), 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston, Mass. Little Brown.

Dror (Y.), 1968, *Public Policy-Making Reexamined.*, Transaction Boeks, New Brunswick, London, 2d ed. 1983.

Dunleavy (P.), 1980, *Urban Politics*, New York, Mac MiDan.

Dunleavy (P. K), 1980, *Urban Political Analysis. The Politics of Collective Consumption*, London; Mac Millan.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1983, *Sociologie de I'Administration francaise*, París, A Colino

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.

Evans (P.), Rueschemeyer (D.), Skocpol (Th.), eds, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge Universíty Press.

Gilbert (Cl.), Saez (G.), 1982, *L'Etat sans qualités*, París, PUF.

Golembiewski (R. T.), 1977, A Critique of « Democratic Administration, and its Supporting Ideation », et Ostrom (V.), Some Problems in Doing Political Theory, A Response to Golembiewski's Critique, *American Political Science Review*.

Gottdiener (M.), 1987, *The Decline of Urban Politics, Political Theory and the Crisis of the Local State*, Sage Library of Social Research, 162.

Habermas (J.), 1974, *Communication and the Evolution of Society*, Boston, Beacon Press.

Habermas (J.), 1978, *Raison et lég;timité, Problemes de légitimation dans le capitalisme avancé*, París, Payot.

Habermas (J.), 1979, *Communication and the Evolution of Society*, Boston, Beacon Press.

Hayward (J.), 1985, Les politiques économiques et industrielles, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), eds, *Traité de Science politique*, Vol. IV.

Hayward (J.), Berki (C.), 1979, *State and Society in Contemporary Europe,* Oxford, Martin Robertson.

Hedo (H.), 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden,* New Haven, Yale University Press.

Hedo (H.), 1978, *The New American Political System,* Washington OC, American Enterprise Institute.

Hedo (H.), Wildavsky (A.), 1974, *The Private Govemment of Public Money, Community and Policy Inside Britisñ Politics,* London, Mac Millan.

Hirschman (A. O.), 1967, *Development Projects Observed,* Washington, Brookings Institution.

Hirschman (A. O.), 1984, *L'Economie comme science morale et politique,* Gallimard, Le Seuil.

Jobert (B.), Muller (P.), 1988, *L'Etat en action,* Paris, PUF.

Jordan (A. G.), 1981, « Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Images of the Policy Process », *Journal of Public Policy,* 1/1 February.

KatzensteinIj'.), 1978, *Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States,* Madison, University of Wisconsin Press.

Keeler (J.), 1987, *The Politics of Neo-Corporatism in France: Farmers, The State and Agricultural Policy-Making* in the Fifth Republic, New York, Oxford University Press.

King (A.), 1978, (ed.), *The New American Political System,* Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Lean (Me.), 1987, *Public Choice, An Introduction,* Oxford, Basil BIackwell.

Leca (J.), 1980, *Elaboration d'un bilan interdisciplinaire des travaux concernant l'Etat francais d'aujourd'hui et proposition de programmes de recherche,* Paris, Commissariat au Plan, Cordes, p. 1.

Leca; (J.), Jobert (B.), 1980, Le dépérissement de l'Etat, *Revue Francaise de Science Politiqueo*

Lindblom (C.), 1959, The Science of « Muddling Through », *Public Administration Review,* 19, p. 79-83.

Lojkine (J), 1976, *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972,* Paris, Mouton.

Lojkine (J.), 1978, *Politique urbaine et pouvoir local dans l'agglomération lilloise,* Paris, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux.

March (J.), 1974, *For a Technology of Foolishnessin* H. Leavitt et al. *Organizations of the Future,* New York, Pneger Publishers.

March (J.), Olsen (J. P.), 1984, The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Lite, *American Political Science Review.*

Mayntz (R.), 1978, « Les bureaucraties publiques et la mise en ceuvre des politiques publiques », *Revue Internationale des- Sciences Sociales,* Vol. XXXI n" 4, et Hanf (K.), Scharpf (F.), *Interorganizational Policy-Making,* Sage publications, London, BeverIy Hills.

Meny (Y.), 1981, Débat national et protestations périphériques, *Revue Francaise de Science Politiqueo*

Meny (Y.), Wright (M.), eds., 1986, *The Politics 01 Steel: the Management olthe Steel Crisis in Western Europe,* Berlin, De Gruyter (traduction partielle en francais : La crise sidérurgique en Europe, Paris, PUF).

Miliband (R.), 1969, *The State in Capitalist Society,* London, Weidenfeld and Nicolson.

Mills (W.), 1969, *Vélite du pouvoir,* Paris, Maspero.

Moynihan (D. P.), 1969, *Maximum Feasible Misunderstanding* : *Community Action in the War* on *Poverty,* New York, Free Press.

Neiman (M.), 1982, An Exploration into Class Clustering and Local Government Inequality, *in* Rich (R.) (ed.), *Analyzing Urban Service Distributions,* Lexíngton, Ma, D.C. Heath.

Nettl (J. P.), 1968, The State as a Conceptual Variable, *World Politics,* Vol. 20, n" 4.

Norlinger (E. A.), *1981,On the Autonomy 01 the Democratic State,* Cambridge, Harvard University Press.

O'Connor (J.), 1973, *The Fiscal Crisis 01 the State*, New York, St Martin's Press.

O'Donnel (G.), 1973, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism : Studies in South American Politics,* Berkeley, University of California Press,

Offe (C.), 1979, *Contradictions 01 the Welfare Staie,* ed. by Keane (1.), MIT Press, Cambridge - 1984. On peut consulter en francaís une publication de Offe (C.) intitulée : Les structures de l'Etat capitaliste : le róle sélectif des institutions politiques, *in* Bimbaum (P.) et Chazel (F.), *Sociologie politique,* Paris, Colin (A.), 1979.

Olson (M.), 1978, *La logique de l'action collective,* Paris, PUF.

Ostrom (V.), 1974, *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* University of Alabama Press.

Ostrom (V.), 1977, The Preoccupation in Public Choice Theory is not With Markets But With Public Decision Making Arrangements : Therefore, Public Choice, *American Political Science Review.*

Ostrom (V.), Tiebout (Ch.), Warren (R.), 1961, The Organization of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry, *American Political Science Review,*

Ostrom (E.), 1983, The Social Stratification Govemment Inequality Thesis Explored, *Urban Affairs Quaterly,* p. 107.

Padioleau (J. G.), 1982, *L'Etat au concret,* Paris, PUF.

Pahl (R.), 1977, Stratification and the Relation Between the States and Urban and Regional Development, *Int. Journal 01 Urban and Regional Researcñ* 1, 1.

Pickvance (c. G.), 1976, *(ed.),Urban Sociology* : *Critical Essays,* New York, St Martin's, Press.

Pickvance (c. G.), 1982, *The State and Collective Consumption,* Milton Keynes, Open University Press.

Piven (F. F.), Cloward (R. A), 1971, *Regulating the Poor,* Random House, New York.

Poulantzas (N.), 1968, *Pouvoir Politique et classes sociales,* Paris, Maspero.

Poulantzas (N.), 1970, *Sur l'Etat dans la société eapitaliste politique aujourd'hui.*

Poulantzas (N.), 1976, *Les transformations aetuelles de l'Etat, la crise politique et la erise de l'Etat,* in Poulantzas (N.) (ed.). *La erise de l'Etat,* Paris, PUF.

Price (Don K.), 1965, *The Scientifie Estate,* Cambridge, Harvard University Press.

Rae Jr. (D.), 1985, *Policy-indicators Links Between Social Scienee and Publie Debate,* Chapel Hill and London, The University oí North Carolina Press.

Schmitter (Ph.), 1974, Still the Century oí Corporatism? *Review of Polities 36,* p. 85-103.

Simon (H. A), 1957, *Administrative Behavior : A Study of Deasion-Making Proeess in Administrative Organization,* New-York, Free Press.

Simon (H. A), 1957, *Models of Man,* New-York, Wiley.

Tanguy (Y.), 1988, Quand l'argent fait la 10L Le cas de l'urbanisme commercial, *Pouvoirs,* n° 46, PUF.

Therborn (G.), 1988, Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues oí Political Theory, *Journal of Publie Poliey.*

Thoenig (J. Cl.), 1987, *L'ère des teehnoerates : le eas des Ponts et Chaussées,* Paris, L'Harmattan.

Tiebout (Ch.), 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Politieal Eeonomy.*

Touraine (A.), 1978, *Produetion de la société,* Paris, Le Seuil.

Truman (0.),1968, *Maturity, Relevanee and the Problem of Training, in* Ranney A. (ed.), *Politieal Scienee and Publie Poliey,* Chicago, Markham Publishing Company.

Tullock (G.), 1970, *Private Wants, Public Means : an Eeonomie Analysis of the Desirable Seope of Government,* New York, Basic Books.

White (M.), 1961, *Soeial Thought in Ameriea, the Revolt Against Formalism,* Boston, Beacon Press.

Wilson (F.), 1988, *Interest Group Polities in Franee,* Cambridge, Cambridge University Press.

Zysman (J.), 1977, *Political Strategiesfor Industrial Order : State, Market and Industry in France,* Berkeley, University of California Press.

SEGUNDA PARTE

EL ANÁLISIS

Si una disciplina científica se identifica por su problemática, también se caracteriza por sus métodos. Método designa aquí el estilo de análisis, es decir, las formas de razonar, de conducir las idas y vueltas entre cuestiones generales y temas específicos, entre los problemas y los hechos. La perspectiva de las políticas públicas posee, desde este punto de vista, un arsenal analítico que le es propio. Se trata, en esta segunda parte del libro, de presentar lo que podríamos llamar el cajón de las herramientas, los modos de razonamiento más frecuentemente utilizados para estudiar la acción gubernamental, la forma de desglosar las realidades empíricas y de interpretarlas.

Este cajón de herramientas está marcado por el sello de la ambivalencia, que los padres fundadores de las políticas públicas, de Lasswell a Wildavsky, habían situado en el centro de su proyecto: una explicación que también sirviera para actuar, una ciencia elaborada por eruditos que pudiera ser adoptada, como un arte de gestión, por quienes deciden. Este postulado, dirigido simultáneamente al conocimiento teórico y hacia la resolución de problemas ha generado mucha efervescencia y numerosas interrogaciones. Así, cada autor, o casi, se ha empeñado en dar su definición de la naturaleza y la función del análisis, en particular en la literatura de origen anglosajón. ¡De manera que existen unas cincuenta definiciones diferentes de lo que es y de lo que no es el estudio de las políticas públicas!

Una distinción clásica consiste en separar el *policy analysis* del *policy designo*

El *policy analysis* implicaría una mirada neutra, una postura no comprometida. Aquí, el experto se inclina sobre una política pública sin asumir *a priori,* de manera consciente, una alternativa preestablecida, una opción precisa entre las múltiples posibles. El análisis consiste en identificar las consecuencias de todas las alternativas, disponibles o consideradas, y describir la cadena de efectos previsibles. Dos preguntas resumen su orientación. ¿Cuáles son las alternativas de acción que se puedan estudiar políticamente, que el actor público puede considerar allí donde se encuentra? y ¿cómo y por qué esa alternativa y no otra aparece en la escena política?

Por *policy design* cabría entender, en cambio, un enfoque más comprometido, más activo. El analista no se contenta con observar; él mismo formula las alternativas. Decisor o consultor de un decisor, éste expresa conscientemente su preferencia por un resultado final esperado, por un efecto concreto o simbólico que se va a inducir. Tras elegir su blanco, modelará los medios y las soluciones que tengan más posibilidades de generar el resultado, de alcanzar ese blanco. El análisis de las políticas públicas toma, así, la siguiente forma: «Una disciplina aplicada de la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción» (Dunn, 1981, p. 115).

A veces se establece una distinción entre el *policy analysis* y la *policy research*. Esta última actividad cubriría la investigación sistemática conducida por una disciplina científica precisa -por ejemplo, la sociología política- sobre el mismo proceso que lleva a actuar a la autoridad gubernamental. En cambio, el *policy analisis* sería una profesión que se apoya en métodos y técnicas derivados de muchas disciplinas, profesión especializada en describir los contenidos de la política pública y con orientación prescriptiva.

¿Campo especializado de la sociología y de la ciencia política o ciencia de la acción, arte para la gestión? En todo caso, la ambivalencia del proyecto asignado a las políticas públicas se expresa a través de un estilo analítico que ofrece algunas particularidades.

El cajón de herramientas ofrecido por las ciencias sociales se caracteriza más por las innovaciones metodológicas que por las técnicas. A excepción de los aportes en el terreno de la evaluación de las políticas públicas (planes experimentales, etc.), el valor añadido en el campo técnico de la recogida y tratamiento de datos es modesto. Análisis de contenido, investigación documental, entrevistas o cuestionarios, observación participativa: el abanico al que recurre el analista se parece mucho al de los manuales básicos de sociología y de ciencia política. La innovación analítica en la forma de razonar sobre los datos y de desbrozar el campo de las políticas es más conceptual, más intelectual. Ciertamente, incluso a este nivel la aportación no es siempre revolucionaria. Los especialistas en políticas públicas han escarbado extensamente en el stock de la sociología y de la ciencia política: teoría de las organizaciones, estudio de la decisión, sociología de la comunicación de masas, etc. Estos especialistas han sabido perfeccionar y reunir estos aportes en un marco global: el estudio del contenido de las políticas públicas como fenómeno político (Elkin, 1974).

Una segunda particularidad del cajón de herramientas reside en la sensibilidad del análisis a otras variables u otros enfoques además de los que tratan el fenómeno político en el sentido limitado del término. Así se toman en cuenta factores económicos, financieros, jurídicos y tecnológicos.

Ciertamente, la perspectiva de las políticas públicas no se ha erigido jamás en cantor apasionado de la multidisciplinariedad, En cambio, ha sido marcada por sus orígenes, por el rechazo, durante la década de 1960, de una ciencia social casi exclusivamente acaparada por el estudio de los fenómenos electorales, las luchas de poder entre clases sociales o el peso del sistema político en la competencia entre partidos y grupos de presión. Desde este punto de vista, la fórmula siguiente describe acertadamente el punto muerto en el que se niegan a entrar las políticas públicas: «En los Estados contemporáneos, los economistas explican el 85 % de las variantes; los politólogos deben contentarse con el 15 % restante.» De ahí la voluntad de los politólogos y los sociólogos de recuperar la totalidad del terreno. Por ello, no hay que perder de vista los factores económicos y financieros, sino cómo hablar seriamente de la asignación de recursos por los presupuestos públicos. Igualmente, se debe retomar el análisis de los fenómenos normativos de tipo jurídico e institucional: sino, ¿cómo tratar con rigor el reglamento y la ley, es decir, las herramientas de intervención del gobierno?

Una tercera particularidad que marca al análisis de las políticas públicas concierne a su aspiración científica, afirmada y relativizada a la vez. Existen métodos rigurosos que indican la credibilidad del trabajo. La prueba, replicable por terceros y causalmente fundada, debe ser aportada. La verdad es explicitable. Al mismo tiempo, el trabajo del analista se asemeja a un arte, a un *savoir-faire* artesanal, con sus destrezas implícitamente transmitidas y sus riesgos juiciosamente explotados. Sin embargo, este arte progresa bajo la presión del pragmatismo, de la factibilidad política (Huitt, 1968). Se trata, por ejemplo, de no abordar problemas que las autoridades no puedan tratar en el ámbito de sus competencias y facultades. Cualquier otro problema, en teoría interesante, se revela analíticamente no pertinente si los actores gubernamentales considerados no pueden asumirlo, si se les escapa de las manos, se sitúa fuera de su competencia, fuera del plazo que tienen asignado y de las variables que controlan (Wildavsky, 1979).

La ambivalencia de la perspectiva de las políticas públicas, como método científico y como ayuda para la acción, no debe ocultar sin embargo lo esencial. Es un cajón de herramientas cuya existencia supone una evolución importante para las ciencias sociales y para la gestión pública. Este cajón de herramientas está hecho de modos de razonamiento que modifican profundamente los marcos clásicos del conocimiento en materia de acción gubernamental. A estos modos de razonamiento estará consagrada esta segunda parte.

CAPÍTULO **III**

EL MARCO CONCEPTUAL

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

En los países latinos, el término política tiene varios usos. El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue, también, la «gran» política, propia de los temas esenciales, de la política «politiquera», que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos electos. En resumen, política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*.

Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy,* ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

1. Política y autoridad públicas

Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.

En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de

prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas.

El epicentro del terreno que estudia el analista surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas (ministerios, organismos, entes territoriales, etc.). El material empírico que trata se estructura a partir de las prácticas y normas propias de esa autoridad o de ese conjunto de actores públicos.

¿Qué es una política pública?

En teoría, el asunto parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

i) *Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos *(outcomes)* son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.

ii) *Un programa.* Una política pública no se reduce.a un acto concreto considerado aisladamente: por ejemplo, lo que hace un ministro tal día sobre tal expedienté. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades; por ejemplo, mediante su actividad, el ministro se inscribe en una política a medio plazo. En otras palabras, aunque el marco no esté explícitamente definido (por ejemplo, mediante procedimientos institucionales -leyes- o el propio discurso de los actores públicos -el programa de gobierno o de un alcalde-), en hipótesis debe poderse distinguir, no obstante, la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u oríentación, lo que Easton llama «las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial» (Easton, 1965, p. 358). Más simplemente, presupondremos que los actos se articulan en tomo a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.

iii) *Una orientación normativa.* Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de

las que es *nolens volens* contable o responsable *(accountable*, en inglés). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

iv) *Un factor de coerción.* La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (Gilbert, 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

v) *Una competencia social.* Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico: por ejemplo, el sector bajo la tutela del Estado. La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública.

Sin embargo, esta definición teórica, que se ofrece a modo de guía para el análisis, no siempre es fácil de respetar en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas.

Así, ¿qué es una autoridad pública?

La primera reacción consiste en recurrir a los criterios jurídicos. Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas. No cabe ninguna ambigüedad si se trata de los ministros de un gobierno nacional y de sus organismos o de entes territoriales. Sin embargo, en el sector público, y en sus márgenes, existe toda una gama de instituciones, de organismos, de «estatutos» que forman una zona gris, ni claramente pública, ni verdaderamente privada, conocidas como desmembramientos del Estado (las asociaciones surgidas de la ley 1901 que, por cuenta del poder público, administran un sector de atribución) o como sector parapúblico (como la SNCF, empresa nacional de los FF.CC. que administra las obligaciones del servicio público). El límite del ámbito público no está siempre claro, hay que admitirlo. De ahí la esperanza de que, allí donde el derecho no es unívoco, la ciencia económica ofrecerá un criterio de respuesta más claro.

Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo –el aire, el agua,

la educación, etc.- es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible (lo que A consume no impide la posibilidad de que B lo consuma); no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios; finalmente, está disponible, ya se supone que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual (Wade, Curry, 1970, p. 92). Los bienes colectivos están distribuidos de diferentes maneras: por las asignaciones administrativas, por los procedimientos del mercado, por el voluntariado. Es autoridad pública el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones, como se ve, excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos.

Otra dificultad práctica con la que puede chocar el análisis de las políticas públicas, concierne la especificidad y los límites de una política pública. Éstas no se presentan, en efecto, como objetos que pueden distinguirse a simple vista, especificadas institucionalmente. Si es fácil ponerse de acuerdo sobre qué es o no un elector en sociología electoral, una política pública es, en cambio, una construcción más abstracta. ¿Dónde comienza y dónde acaba, por ejemplo, una política pública?

Una política pública se compone de «todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer» (Dye, 1975, p. 1). Ahora bien, siendo relativamente fácil distinguir lo que hacen, resulta mucho más difícil descubrir lo que se niegan a hacer. De ahí la tentación analítica de caer en un positivismo ingenuo si sólo se toman en consideración los actos, o bien, a la inversa, en el error consistente en atribuir al actor no-actos que jamás ha elegido ni considerado.

Otro ejemplo de estas dificultades prácticas: el término programa. La mayor parte de los países europeos no disponen del concepto jurídico, administrativo y presupuestario de *program,* corriente en Estados Unidos, y que permite reagrupar bajo un mismo título los objetivos, los recursos y los productos afectados a un ministerio o al tratamiento de un problema. En Europa, en Francia, en particular, el presupuesto se construye según categorías que distribuyen los medios en múltiples capítulos siguiendo una lógica contable. En cuanto a los productos, su identificación también resulta difícil, aun con la lectura de las leyes, decretos o circulares. La consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla.

Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstituir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas.

2. Los efectos de una política pública

Aunque una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, el término no debe ser empleado como «desván», agregando cualquier actividad, sea cual sea. En este sentido, es útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Gibert, 1988).

- La gestión interna es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables. La autoridad dispone de medios tales como personal, materiales, una imagen de marca o créditos financieros. Los utiliza para transformarlos en productos: una dirección provincial de Equipamiento produce kilómetros de arcenes segados; un servicio municipal emite certificados administrativos; un negociado del Ministerio del Interior publica textos reglamentarios; un servicio de asistencia social visita hogares y a personas que necesitan ayuda, etc.

Dicha actividad pública está regulada, en principio, de manera interna a la autoridad considerada. Ésta es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de producción. Para lograrlo, dispone de instrumentos de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, etc. Estas herramientas permiten asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener, productos identificables y localizables. Desde este punto de vista, aparte las particularidades ligadas al contexto jurídico (estatuto del personal, reglas de la contabilidad pública), la actividad de una autoridad pública no es, por naturaleza o por principio, diferente de la de una empresa. Ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.

En cambio, existe una oposición radical entre la autoridad pública y la empresa. Esta oposición obedece a sus finalidades respectivas. La empresa o la organización privada es introvertida, persigue una finalidad interna, por cuenta de sus propietarios o sus miembros. Esta finalidad se puede definir con criterios tales como el bienestar, el prestigio, la satisfacción que experimentan sus miembros, el provecho, el crecimiento, la porción de mercado que ocupa la empresa. Por su parte, la autoridad pública, al menos por mandato o por principio, es extravertida. Se legitima por la persecución de finalidades externas. Sus actividades, sus productos, su gestión interna, su eficiencia, están subordinadas a la satisfacción de problemas o de metas externas. Se trata de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario proteger frente a amenazas (el entorno natural, la paz civil) o transformar en un estado más satisfactorio (empleo, educación). El exterior de la organización pública la arrastra hacia

la acción. De ahí una doble función de producción que la autoridad pública debe asumir: los productos se ofrecen para provocar efectos o impactos.

- Esta segunda función de producción es, precisamente el meollo de la gestión de las políticas públicas. Se trata de transformar productos en efectos o impactos. La limpieza de arcenes que sirve para mejorar la seguridad en carretera. La visita a los «pobres» de un asistente social remite a una finalidad de alivio de las desigualdades sociales. La distribución de becas para la enseñanza superior se justifica por la democratización de la sociedad. En resumen: se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

La acción pública como funciones de producción (según Gibert)



Los efectos o los impactos presentan cierto número de particularidades. A menudo son enunciados de manera cualitativa y normativa, en términos generales y abstractos, tales como la seguridad en una colectividad. Emergen con un retraso más o menos acusado en relación a la fecha en que interviene la prestación pública (por ejemplo: los efectos de un programa de construcción de carreteras sobre el desarrollo económico de una región). Por último, Ia relación entre los productos de la actividad y los efectos de estos productos no es necesariamente directa, lineal o mecánica. La distribución de becas, por ejemplo, no es un vector que induzca mecánicamente la democratización de la enseñanza superior. Como lo han demostrado -los sociólogos, la estructura del empleo en la economía constituye un filtro social estructural y colectivo mucho más determinante que el sistema de educación propiamente dicho (Boudon, 1973).

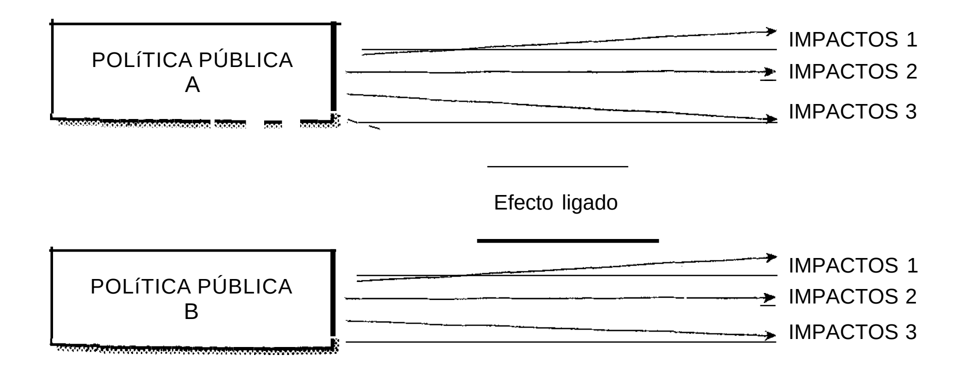
El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones. Es, por ejemplo, el caso de los programas de ayuda social creados para socorrer a los pobres, pero que, de hecho, benefician sólo a los menos favorecidos sin alcanzar a los más desprovistos. Lejos de atenuar la desigualdad de las rentas, acaban provocando más diferencias entre los beneñcíaríos" El análisis de las políticas públicas se nutre de la identificación de los efectos reales generados por las actividades administrativas

que no son los efectos esperados al comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o, más simplemente, inducidos, ya que el impacto no es el que se esperaba sino otro, o acaba siendo, incluso, contrario al deseado. Las realizaciones efectuadas se muestran inoperantes:

- porque no eran adecuadas,
- porque eran insuficientes,
- porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores de la política no era el adecuado para al éxito del impacto que se pretendía,
- o porque las circunstancias del momento no era las previstas.

Adviértase, de paso, dos observaciones metodológicas importantes.

La primera se refiere a los efectos relacionados entre políticas públicas. Una política pública A genera impactos de diveros órdenes, entre los cuales algunos pueden tener consecuencias sobre otras políticas públicas B o C.



De ahí la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción gubernamental.

La segunda observación se refiere a los indicadores de resultados que considera el analista. Los trabajos realizados a finales de la década de 1960 y al principio de la de 1970, se concentraron a veces exclusivamente en los indicadores – o *outcomes*- inmediatos, tales como los gastos presupuestarios de una autoridad pública. En una perspectiva de comparación de presupuestos, esto está justificado. Pero existe la tentación de detenerse en dichos indicadores porque se presentan bajo una forma cuantitativa, ocultando otros efectos o impactos más cualitativos con el pretexto de que no son medibles. Así, se corre el riesgo de adoptar una visión etnocéntrica, propia del decisor, confundiendo los indicadores de productos con los de efectos, la actividad de la autoridad pública con las transformaciones sociales externas.

La función de producción 2, que une las realizaciones a las finalidades

externas, constituye un ámbito abierto por excelencia a los aportes y al conocimiento ofrecidos por las ciencias sociales (sociología, ciencia política, economía, psicología), puesto que, en última instancia, su objetivo no es otro que el cambio social.

3. El cambio social

Para un analista, toda política pública encubre una teoría del cambio social.

Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada. Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social. En otros términos, ¿cómo el estado del mundo y el curso «natural» de los acontecimientos son susceptibles de verse perturbados y modificados? Si la autoridad pública recurre a dicha acción, ¿qué será inducido por ella y por qué? El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos.

Identificar esta teoría es una tarea esencial del análisis. Sin embargo, no resulta nada fácil.

La teoría está muy a menudo implícita, se esconde en la simple lectura de un texto legal o de un acto por el cual la autoridad pública ha decidido actuar formalmente. Es verdad que pueden existir informaciones más explícitas en apariencia. Así, los considerandos o el preámbulo de una ley contienen, a veces, declaraciones sobre los objetivos que cabe esperar. Asimismo, los discursos de los responsables públicos, los debates en el parlamento, informan sobre la manera como se supone que una política transformará el tejido social al que será aplicada. Sin embargo, existe el riesgo de que con tales fuentes no se disponga de un análisis suficientemente sólido. Porque los discursos o preámbulos encubren racionalizaciones, cuando no representaciones. Su relación con la política pública no es evidente. Dimanan más bien del debate ideológico o de la comunicación política. Por otra parte, se advierte que los actores públicos pueden sustentar múltiples discursos, poco homogéneos entre ellos y de orden puramente coyuntural, que apenas dan cuenta de la política pública.

No obstante, toda política pública testimonia una teoría del cambio social. La explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos. el de los oh-

jetivos y el de sus realizaciones. Para ello, el contenido se confronta con un estudio del tejido social real sobre el que se desarrollará la acción. Un ejemplo de este enfoque se ha dado a propósito de la ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones y reagrupamientos de municipios (De Kervasdoué y otros, 1976; Dupuy y Threnig, 1985).

Dicha ley elabora los procedimientos jurídicos, administrativos, políticos y financieros que rigen la forma en que los ayuntamientos se reagrupan. Se trata de una política esencialmente instrumental: se pone un marco orgánico a disposición de los prefectos, los consejos generales de departamento y los consejos municipales. El Estado espera que la iniciativa se adoptará voluntariamente a escala local. Al objeto de incitar a los municipios, el gobierno ofrece un poderoso estímulo financiero, en forma de un aumento, durante cinco años, de la mitad de las subvenciones de equipamiento que le serán atribuidas por el Estado.

Tres años más tarde, a fines de 1974, se habían suprimido 1.130 municipios de un total de 37.572. Parece poco. Este resultado puede explicarse porque la política que lo inspira se basa en una teoría del cambio social que beneficia a la pareja que forman el prefecto y el consejo general. Esta descentralización consiste para el Estado en confiar la redistribución de los escalones de base -los municipios- a los escalones intermedios: los departamentos. Se apoya en la capacidad de los consejos generales para apropiarse prioritariamente de las políticas de fusión que suprimen autonomías locales, a las cuales se aferran los alcaldes. Ahora bien, ¿los prefectos y el consejero general son o no son capaces de mostrarse insensibles a los intereses localistas? Confrontada a la realidad de las prácticas observables sobre el terreno, donde el mercado político municipal es la base del mercado electoral departamental, esta teoría es falsa. El cambio en materia de fusión no ha sido llevado a cabo por los políticos intermedios, y la zanahoria financiera ofrecida por la ley se revela insuficiente. Por otra parte, la teoría implícita sobre la que descansa la política del Estado estipula que el reagrupamiento de municipios, lejos de venir determinado solamente por una redistribución autoritaria global impuesta por el Estado desde arriba, puede también adoptarse de forma gradual, mediante la iniciación progresiva de los municipios a la cooperación mutua. En este proceso, la fusión pura y simple viene a rematar un camino progresivo que lleva de la autonomía más total —cada comuna para sí- hacia formas cada vez más elaboradas y estrechas de servicios públicos comunes: mancomunidad intermunicipal, SIVOM, distrito. Aun en este caso, sin embargo, esa teoría del cambio va a Contramano de las tendencias observables en la práctica. Porque el SIVOM o el distrito, más que conducir a la fusión a plazo de las comunas que habrían aprendido a cooperar entre sí, es, al contrario, la forma elegida por éstas para no tomar la otra vía, la de la fusión pura y simple.

Esta identificación de fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia de funcionamiento de la sociedad y del cambio social inscri-

tas en cada política pública, puede efectuarse sistemáticamente, analizando sus postulados implícitos o explícitos, de acuerdo con los siguientes parámetros:

i) *Los objetivos perseguidos por la política pública considerada.* ¿Existen parámetros para designarlos y apreciarlos? ¿Se trata de criterios de cantidad, calidad, de plazo de realización o de evaluación de impactos? ¿Dichos criterios son laxistas, «libres», abstractos o, al contrario, «duros», obligatorios, no ambiguos?

ii) *Los sujetos afectados por la política pública.* ¿Existen, por ejemplo, postulados en cuanto a la forma de adaptación a la acción pública, en cuanto a su comportamiento? Las incitaciones al cambio, ¿son voluntaristas, inexistentes (una simple adhesión intelectual), o, al contrario, son numerosas, obligatorias o, incluso, punitivas (la multa, etc.)?

iii) *Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales.* Por ejemplo, ¿existen postulados en cuanto a la forma en que se hacen cargo o no de estas medidas? Su interés en actuar en el sentido de las realizaciones y los impactos decretados por la política pública, ¿es juzgado como prioritario o, al contrario, como marginal?; ¿está estructurado para que esta política se vuelva prioritaria para ellas o, al contrario, para que sea una más entre otras igualmente importantes?

Esta teoría implícita del cambio social puede formularse como un modelo de la sociedad y de sus problemas, modelo que se traduce en un recorte y una reconstrucción que toman una amplitud global. Estas representaciones normativas son analizables como un cuerpo de reglas que ordenan, segmentan y clasifican las situaciones, los sujetos y las realizaciones públicas.

iv) *Los tipos de políticas públicas.* ¿De qué clase de políticas públicas dispone una autoridad pública? Establecer el inventario de las modalidades de acción gubernamental ha sido una preocupación originaria de los politólogos y los sociólogos. La observación muestra que, en la práctica, este abanico es tan extenso que va desde la redacción de la Constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc. De ahí la necesidad de reagrupar las modalidades según una tipología rigurosa.

La literatura científica sugiere una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o íntergubernamentales; o en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan. A la luz de la experiencia, no parece existir una buena tipología en abstracto. Todo depende del uso que el analista quiera darle. Las tipologías más corrientemente utilizadas son las que clasifican la acción pública en

función de la teoría del cambio social que la estructura. Así, por ejemplo, la elaborada por Lowi y completada por Salisbury (Lowi, 1964; Salisbury, 1968), y que se acuña en un parámetro: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto.

Desde el punto de vista de la coerción, una política pública puede calificarse de dos maneras: por una parte, esta coerción se ejerce directa o coactivamente sobre el sujeto o, al contrario, de una manera indirecta o suave: un agente de policía multa o da un consejo al automovilista infractor. Por otra parte, esta coerción alcanza al sujeto como tal, en su comportamiento mismo, cuya autonomía limita, o al contrario se ejerce por medio de una presión sobre su entorno: se puede restringir el consumo de las familias con un incremento del impuesto sobre la renta o mediante una disminución de los gastos públicos estatales. El crecimiento de ambos parámetros permite distinguir cuatro tipos de políticas públicas.

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)

		La coerción pública se ejerce ...	
		... directamente sobre el comportamiento de los afectados	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es	... indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	... directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

— Una política reglamentaria es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe: el código de circulación, por ejemplo, dicta reglas de comportamiento. Aquí, la coerción es máxima. En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto. La excepción a esta coerción es un tipo particular de acción reglamentaria llamada autorreglamentaria (Salisbury, 1968) que, a la inversa, acrecienta los privilegios del público al que se dirige. Es el caso de las políticas mediante las cuales el Estado limita el libre acceso a una profesión (farmacéuticos, notarios, etc.), introduciendo una protección, cuando no una renta para los agentes económicos pertenecientes a dicha profesión.

Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo tipo son los permisos para construir. Está prohibido edificar sin permiso (política reglamentaria). Luego, para construir, hace falta un permiso, un derecho, que la autoridad pública otorga caso por caso (política distributiva). Aquí, el sujeto se siente beneficiario de una acción pública que le concede un favor, un privilegio (una renta inmobiliaria e hipotecaria, un precio de terreno en alza), etc., que acompaña al acto administrativo asignado. El afectado se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones.

— Una política redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social. El Estado dicta las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. Pero corresponde a quienes cumplen estas condiciones el derecho a utilizar o no esta posibilidad si lo desean. El Estado manipula los criterios generales; no designa individualmente a los beneficiarios o a los perjudicados.

— Una política constitutiva se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas. En este caso, la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta. Por ejemplo, la creación por el gobierno de un Ministerio de Deportes les parece a los deportistas una decisión muy abstracta, que no les afecta directamente en su vida diaria. Y, sin embargo, para la autoridad pública, esta creación representa una manera de intervenir en los asuntos deportivos.

Hay que destacar, de paso, una confusión relativa al uso de los instrumentos jurídicos. Leyes, decretos y órdenes no significan *ipso Jacto* políticas reglamentarias. Existen políticas de orden distributivo, redistributivo o constitutivo que se apoyan o no sobre textos legales. El recurso a textos con valor jurídico no es más que una de las técnicas de que dispone la autoridad pública para actuar: puede gravar, edificar, hablar, subvencionar, negociar, etc. (Para situar el uso del derecho como instrumento de la acción gubernamental, véase en particular Daintith, 1988, en lo relativo a las políticas económicas.) Por otra parte, una tipología no da una solución sólida para identificar automáticamente todas las características de una política pública. Más modestamente, permite al analista nombrar e identificar ciertos parámetros. Su uso más estimulante es de orden comparativo, a través de la confrontación entre muchas políticas diferentes y en tomo a una o diversas variables.

No es casual que la mayor parte de las tipologías que se han elaborado traten de la relación que una política pública establece entre el poder público y sus realizaciones, por una parte, y los administrados y los impactos, por otra. Se trata del cambio social y, por consiguiente, de la anticipación del

comportamiento de los actores en el curso de un proceso difuso en el tiempo y el espacio.

Una tipología posible se construye en tomo a la manera como los sujetos reccionan, perciben, anticipan la sustancia de una acción gubernamental. En efecto, una política pública conlleva costos, obligaciones o inconvenientes, pero también beneficios, es decir, ventajas o privilegios. ¿De qué modo consideran una política pública los subordinados? ¿Como portadora de costos o como fuente de ventajas? La experiencia indica que el afectado considera más importantes los costos y los beneficios que le atañen de manera personal, individualizada y a corto plazo, es decir, en forma concentrada. Al contrario, los percibe más débilmente cuando le afectan colectivamente y a mediano plazo, es decir, en forma difusa. Para decirlo crudamente, una reforma del IRPF sensibiliza más a los contribuyentes por la repercusión inmediata que tiene sobre su hoja de impuestos que por las consecuencias a medio plazo que tendrá, o se supone que tendrá, sobre el estado de la nación.

Estructura de las utilidades de una política pública para los afectados

		"Costes" de una política pública	
		Concentrados, fuertes	Difusos, débiles
«Beneficios» de una política pública	Concentrados, fuertes		
	Difusos, débiles		

En materia de política pública, y salvo excepciones, es preferible para el analista partir de la hipótesis de que el sujeto es utilitarista y egocéntrico. Esto se traduce de tres maneras en las percepciones y los comportamientos del público.

i) Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.

ii) El corto plazo importa más que el medio plazo. En otras palabras, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo.

iii) Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima.

Esta escala de utilidades, completada por los tres comportamientos descritos, permite clasificar el estilo de acción adoptado por una autoridad pública (Padioleau, 1982). Así, en Francia, las políticas de reformas fiscales se caracterizan por la multiplicación de medidas del tipo «costos difusos» (alza de la fiscalidad indirecta) y por una actitud conservadora de las exenciones particulares del tipo «beneficios concentrados» (desgravaciones por categorías en materia de IRPF, etc.). De ahí, la siguiente paradoja: los contribuyentes afectados rechazan más la supresión de un favor marginal (por ejemplo, el privilegio de cosechero destilador, que concierne a un pequeño número de contribuyentes) que una presión fiscal fuerte (por ejemplo, el alza del impuesto sobre carburantes, cuantiosa sangría que afecta a varios millones de ellos). Por esto se pueden caracterizar las políticas públicas según su grado de universalidad o, al contrario, de particularismo: ¿las políticas multiplican las situaciones particulares de los interesados, o introducen principios de tratamiento de situaciones generales?

Disponemos de numerosos trabajos que ofrecen criterios de clasificación de las políticas públicas. Cabe mencionar especialmente:

- Los métodos de conducción política (Offe, 1975). La clasificación distingue: 1) las prohibiciones y los estímulos; 2) la provisión de bienes y servicios; y 3) los procedimientos. Esta clasificación ha sido revisada (Scharpf, 1976) distinguiendo de manera más detallada los intrumentos de influencia del Estado en: 1) prohibiciones; 2) estímulos; 3) bienes y servicios provistos por el Estado; 4) consecuencias provocadas por las infraestructuras públicas; y 5) procedimientos. ¿La acción pública es puntual o global en su realización? ¿Se dirige a las nuevas situaciones que se van a generar o se orienta hacia el tratamiento de las causas de disfunción social? ¿Se trata de erradicar problemas existentes o de evitar que aparezcan nuevos problemas?
- Los instrumentos de gestión administrativa (Mayntz, 1978). Se pueden dividir en: 1) normas de prohibición y de requerimiento; 2) autorizaciones de actividades privadas; 3) transferencias financieras; 4) estímulos financieros (subvenciones, etc.); y 5) provisión de bienes y servicios.
- La función de conducción social del Estado (Hucke, 1980). Se despliega en los siguientes ámbitos: la regulación jurídica, la política social, la conducción económica, las prestaciones simbólicas.
- Los instrumentos de gobierno (Hood, 1983). La autoridad pública dispone de dos mecanismos de control sobre la sociedad: los detectores (instrumentos para recoger información) y los realizadores (herramientas para generar impactos sobre la sociedad). Tiene a su disposición cuatro recursos: el «tesoro» (el dinero y otros recursos fungibles), la autoridad (la posesión de

poder legal o legítimo), la organización (la disposición de personal, materiales, equipos), la «nodalidad» (el Estado se sitúa en el centro de un tejido social o de información). La combinación de estos dos mecanismos y de estos cuatro recursos genera los tipos específicos de las políticas públicas.

4. El sistema de acción

Una de las reglas de oro del análisis es considerar una política pública como un sistema de acción pública. Desde esta perspectiva, se subrayan la forma de operar de una autoridad gubernamental (o varias, llegado el caso), la forma de abordar y tratar una sustancia o un contenido específico. Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso.

- La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública. Al mismo tiempo, no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso. Los sujetos no permanecen pasivos, aunque puedan parecerlo *a priori.* Su forma de respuesta los convierte en algo más que blancos inertes (Hirschaman, 1972). Estas relaciones de interdependencia estructuran un verdadero sistema que el analista debe identificar y cuyo camino ha de seguir.

Sin embargo, el reparto de los actores tiene muchas posibilidades de cambiar de una política a otra. Incluso para una política determinada, su entrada y salida de escena debe ser seguida meticulosamente. Ciertos actores pueden aparecer intermitentemente, para después desaparecer, y reaparecer interpretando otro papel. El sistema de actores es elástico: las variaciones en su composición pueden desorientar a un analista que se contente con observar los acontecimientos a través de la lupa de las instituciones políticas formales. La acción pública no se limita a los actores formales: políticos y funcionarios. Incorpora a otros actores que, en principio, no tienen nada que ver con el «juego político», pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se transforman en impactos sociales. El analista ha de identificar la influencia social que una política pública teje en tomo a ella y estudiar de qué modo los actores, manejando sus relaciones de interdependencia dentro de un sistema que esta política estructura, contribuyen al curso de los acontecimientos.

- Si bien la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política pública forman la base empírica de la observación, el analista debe, no obstante, mostrarse muy prudente. Ciertamente, se debe prestar

atención a los actos, comportamientos y discursos visibles, que se puedan describir. Sin embargo, existen actividades invisibles cargadas de sentido.

Una política pública, recordémoslo, es un conjunto de actos y de no actos. No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes. En última instancia, ciertas políticas públicas son definibles como no programas: en otras palabras, una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción.

Por otra parte, la actividad de un actor no se traduce únicamente en gestos «concretos», materialmente identificables. Las respuestas pueden ser, al contrario, abstractas, simbólicas; pueden pertenecer al universo de los signos o del discurso (Edelman, 1976). Así, se hablará de políticas simbólicas a propósito de actividades públicas cuya esencia consiste no en actuar, sino en decir, hacer saber y creer que se actúa o que se preocupa por actuar. Los medios de comunicación de masas son las fuentes más ricas en este aspecto (Edelman, 1977).

- Por último, no es indispensable que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con las actividades anteriores, a fin de considerarla como objeto apto para el análisis. Ciertamente, una política pública impacta a menudo porque introduce una ruptura o una inflexión con respecto a la situación anterior. El elemento de novedad o de no continuidad atrae la atención. Pero este elemento puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental. Muchas decisiones públicas se caracterizan, al contrario, por su rutina, por la suma de respuestas repetitivas, por la prolongación de lo idéntico. Pensemos en el presupuesto anual de un Estado que traslada de un año al otro del 95 al 97 % de su contenido (Wildavsky, 1964). En resumen, la no novedad representa un rasgo esencial y significativo de las actividades gubernamentales.

Para el analista, el proceso de una política es el complemento indisociable de su sustancia: proceso y contenido constituyen las dos caras de una misma realidad. El trabajo gubernamental no se limita a la toma de decisión; se extiende en el tiempo, más arriba, pero también más abajo de lo que, a menudo y sin razón, se considera la intervención más noble y significativa. Además, el transcurso del tiempo, la duración, es en sí mismo un elemento estructurante de la acción gubernamental y de otros actores no gubernamentales.

En definitiva, el problema que se plantea al analista es la manera de descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más finos sin por ello perder de vista el conjunto del paisaje. Para ello, se han propuesto múltiples claves analíticas. La elaborada por Jones sigue siendo, todavía hoy, un punto de referencia (Jones, 1970). Por su facilidad de manejo, constituye uno de los instrumentos heurísticos ofrecidos por la literatura que deja mayor espacio a la *serendipity*, es decir, al descubrimiento de hechos pertinentes (Merton. 1965).

Para Jones, en efecto, el proceso puede descomponerse analíticamente

como una secuencia de actividades, desde el inicio hasta el final, desde un problema hasta los resultados. Cinco fases principales componen este proceso:

La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.

— La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

— La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.

— La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.

— La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

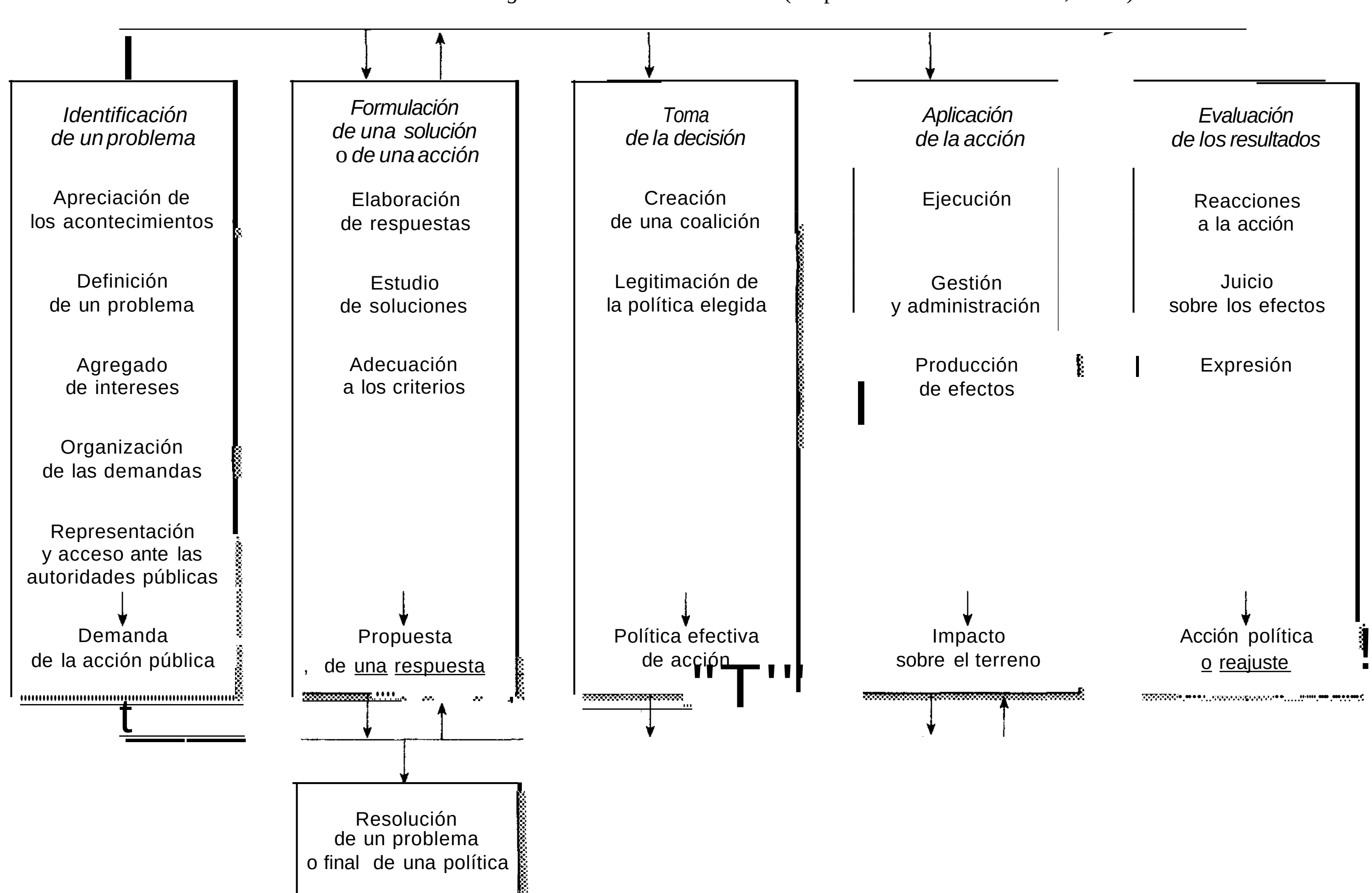
Cada fase, cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública; por ejemplo: el trabajo legislativo, la preparación de la decisión en los gabinetes ministeriales, la decisión del gobierno, la gestión burocrática; o en torno a ella, la acción colectiva, los grupos de presión, las campañas de prensa. A cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales.

Tomado al pie de la letra, este marco de referencia parece demasiado rígido, lineal y formal. Su utilidad radica en la flexibilidad con que Jones la maneja.

Así, el proceso es un ciclo más o menos cerrado sobre sí mismo. La evaluación de los resultados, sea cual sea la forma que tome, precede a la fase de resolución del problema. Pero, ¡el final también puede ser el comienzo! La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta atrás: el problema se considera como no resuelto, y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa. El proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción.

Por otra parte, una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso. Por ejemplo: una política puede desaparecer puesto que jamás se ejecutó, o proseguir sin que a nadie se le ocurra relacionarla con resultados concretos. Del mismo modo, hay decisiones tomadas por una autoridad pública que no han sido precedidas de ninguna actividad de formulación de soluciones o que tampoco responden a una demanda política, a un problema identificado anteriormente: *ex post*, después de tomada la decisión, un problema se identifica o racionaliza y se elaboran estudios para justificar la elección.

Proceso de las actividades gubernamentales: un cuadro (adaptado libremente de Iones, 1970)



En resumen, el proceso es atravesado por fenómenos que siguen distintos caminos: una actividad lógicamente anterior condiciona la siguiente; una fase lógicamente posterior, al contrario, condiciona y precede incluso a la anterior. Igualmente, puede no haber relaciones significativas entre las diversas fases que se encadenan, ya que lo que sucede en determinado momento no mantiene relación alguna con lo que ocurre en otro momento.

Con los actores sucede como con las actividades. Que a cada fase corresponda un sistema de acción que le es particular, es una hipótesis que hay que verificar caso por caso mediante la confrontación con la realidad, y no un postulado. Ciertos sistemas de acción pueden ser idénticos en cada fase, tener los mismos actores presentes o ausentes, relaciones de poder y estructuras que conducen a idénticos resultados. La forma misma en que se distribuyen los actores entre las fases de actuación gubernamental es un dato altamente significativo. El cuadro establecido por Jones sugiere que la salida a escena de los actores --decidida libremente o impuesta- en tal o cual fase, condiciona la naturaleza de los programas de acción. Esta aparición es posible en diversos momentos, antes de la decisión -lo que, por otra parte, la ciencia política ya había subrayado extensamente- pero también en el momento de la ejecución y en el de la evaluación, siendo quizás ésta la aportación más original del análisis de las políticas públicas en este estadio. Los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, ajustarse, redefinirse, desaparecer o reemerger a medida que la acción política progresa.

Bibliografía

Boudon (R.), 1973, *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industneües,* París, A. Colino

Oaintith (T.) ed., 1988, *Law as an lnstrument ofEconomic Policy : Comparative and Critical Approaches,* Berlin, Walter de Gruyter.

Ounn (W. N.), 1981, *Public Policy Analysis : an Introduction,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Oupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administration en miettes,* Paris, Fayard.

Oye (Th. R.), 1975, *Understanding Public Policy,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Easton (D.), 1965, *A System Analysis o/ Politieal Life,* New York, John Wiley.

Edelman (M.), 1976, *The Symbolic Uses of Politics,* Urbana, Univ. of Illinois Press.

Edelman (M.), 1977, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail,* New York, Academic Press.

Elkin (J.), 1974, Political Science and the Analysis of Public Policy, *Public Policy,* 22,3, Summer.

Gibert (P.), 1985, Management public, management de la puissance publique, *Politiques et management public,* vol. 4, 2.

Gibert (P.), 1988, Fonction publique à statut et innovation, *in* Schaefer (G. F.) et Mclnerney (E.), édit., *Accrottre la force d'innovation dans la gestion du secteur public,* Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.

Hirschman (A.), 1972, *Face au déclin des entreprises et des institutions,* Paris, Editions Ouvieres.

Hood (C.), 1983, *The Tools of Govemment,* London, Macmillan.

Hucke (J.), 1980, *Politische Handlungspielraüme,* Bad Honnef.

Huitt (R. K.), 1968, Political Feasibility, *in* Ranney (A.), ed., *Political Science and Public Policy,* Chicago, Markham.

Jones (Ch. O.), 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy.* Belmont, Duxbury Press.

Kervasdoué (J. de), Fabius (L.), 1976, La loi sur les fusions et regroupements de communes, *Revue francaise de Sociologie,* XVIII, 3, juillet.

Lowi (T. J.), 1964, American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics,* 16, July.

Mayntz (R.), 1978, *Soziologie der Offentlichen Verwaltung,* Heidelberg.

Merton (R.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologique,* Paris, Plon.

Offe (C.), 1975, *Berufsbildungsreform,* Francfort, Honnef.

Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret,* Paris, PUF.

Salisbury (R. H.), 1968, The Analysis of Public Policy : A Search for Theories and Roles, *in* Ranney (A.) éd., *Political Science and Public Policy,* Chicago, Markham.

Scharpf (F. W.), 1976, Theories der Politikverflechtung, *in* Scharpf (F. W:) et autres, *Politikverpflechtung* : *Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik,* Kronberg.

Wade (L. L) , Curry (R. L. Jr), 1970, *A Logic of Public Policy* : *Aspects of Political Economy,* Belmont, Wadsworth.

Wildavsky (A.), 1964, *The Politics of the Budgetary Process,* Boston, Little Brown.

Wildavsky (A.), 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis,* Boston, Little Brown.

CAPÍTULO IV

LA APARICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

¿Qué razones, qué condiciones, llevan a actuar o no actuar a una autoridad pública? ¿De dónde surgen las políticas públicas? ¿Cómo se construyen los problemas sociales?

La cuestión parece simple. La respuesta lo es mucho menos. El analista se debe liberar de los reflejos que le impiden abordar correctamente los hechos. Con frecuencia observamos tres reflejos que son otras tantas desviaciones potenciales:

— *La descripción llana.* Consiste en bosquejar el decorado histórico o contextual en que se desarrollará la intervención gubernamental con la ayuda de una lista más o menos inconexa de informaciones generales. ¿Cuándo ocurren los acontecimientos, quiénes son los protagonistas, en qué zona del cambio se producen? Estas señales dan una nota ambiental, ponen en escena los problemas y los actores, pero no bastan para explicar la génesis de la acción pública, el porqué de los acontecimientos.

— *La fascinación por la decisión.* En este caso, se presta a la toma de decisión una atención casi exclusiva. ¿Cuál es la psicología de quien decide, qué acontencimientos se desarrollan en el momento en que se fijan las opciones, qué razonamientos se escuchan en el escenario? El riesgo de error consiste en valorizar la decisión como único momento clave de una política pública y, en consecuencia, ocultar los acontecimientos anteriores a ella, especialmente las condiciones en que nace el problema. La decisión, ¿es una reacción a los acontecimientos, a las necesidades? Por otra parte, ¿todos los grupos perciben el problema de la misma manera?

— *La desviación macrocontextual mecanicista.* Aquí, el analista se esfuerza por explicar en qué medida una política pública es una resultante, un efecto dependiente de causas que provienen de otro orden de cosas: por ejemplo, las exigencias del desarrollo socioeconómico, la ideología dominante, las aspiraciones de los subordinados. Haciendo esto, el riesgo de des-

viación es grande porque la explicación invocada es de una envergadura tan general que pierde su capacidad para demostrar por qué tal aspecto, y no otro, de una decisión se ha impuesto finalmente. Se planea sobre la generalidad, se impregna de sobredeterminismo. Por ejemplo: la aparición de la política de carreteras en Francia se explicará por el costo creciente, para la colectividad, de los accidentes y de sus víctimas. Por lo tanto, queda por demostrar por qué surge en 1970 y no antes, o por qué privilegia la lucha contra el exceso de velocidad en detrimento del control del alcoholismo al volante. De una manera totalmente distinta, en los trabajos de Easton hallamos un enfoque cercano, a través de la dualidad *input-output* (Easton, 1973). Las demandas (diferenciación social, competencia entre partidos, etc.) provocan la formulación de respuestas (políticas sociales, políticas económicas, etc.). El sistema de acción pública funciona, en efecto, como una caja negra cuya influencia sobre la polaridad necesidades-respuestas sería desdeñable (Mitchell, Michell, 1969).

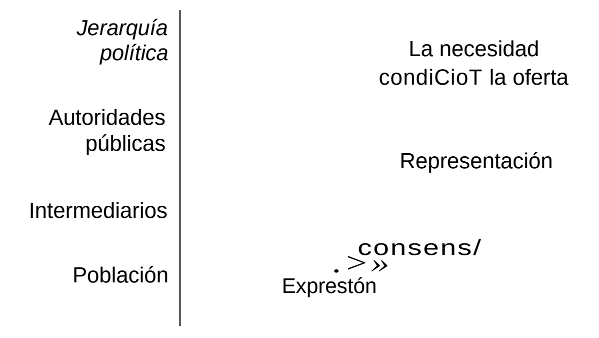
l. **El nacimiento de una política pública**

Una cosa es cierta: las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Por ello es esencial estudiar su origen.

La génesis de las políticas públicas es, sin embargo, un erial apenas cultivado. Tres visiones o clisés estorban nuestros modos de razonar e inducen a una visión a veces muy limitada del proceso de surgimiento.

1.1. EL ASCENSO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

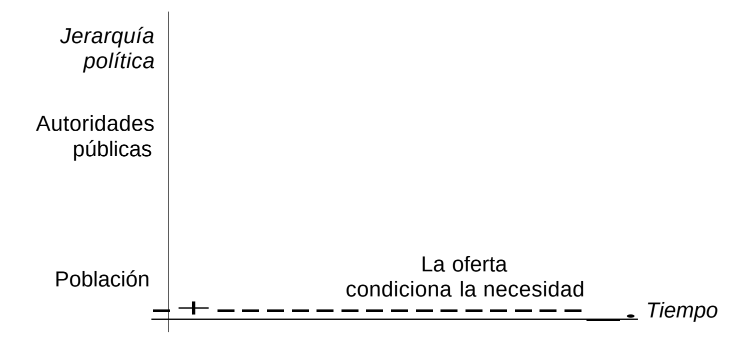
En este escenario, lo primero es lo que ocurre en la base, sobre el terreno: las necesidades de los habitantes, los problemas de talo cual sector. Estas necesidades y estos problemas se ven como otros tantos desequilibrios que, cuando crecen, son objeto de procedimientos (iniciativas, elecciones, etc.) y de relevos cualificados, intermediarios políticos que, en nombre de sus mandantes, presionarán sobre la autoridad pública competente para que intervenga. En resumen.jel nacimiento recuerda un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas/Éstas son reagrupadas posteriormente por los grupos de interés y por los partidos, que se convierten en sus intérpretes, interpelando a los máximos responsables gubernamentales de la sociedad política. Cuando los intermediarios no bastan, la autoridad pública recurre a métodos de escucha: estudios de necesidades, marketing, etc. Primero aparecen las necesidades, la acción pública llega al final, lo que se asemeja mucho a una «robinsonada» del sistema político, visión ingenua de la democracia consensual y



transparente. Las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha.

1.2. LA TIRANÍA DE LA OFERTA

Al contrario, en esta representación las necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. La gente quiere lo que se le da para consumir, y no quiere lo que se les rehúsa. En su versión «suave», este escenario muestra hasta qué punto los administrados terminan por aceptar como aspiraciones propias los bienes y servicios que son capaces de ofrecerles los decisores públicos. El tacto, pero también la falta del mismo de los actores políticos y administrativos define lo que los administrados perciben o interpretan como «normal», eficaz y deseable. Por ejemplo, se resuelve el problema de la pobreza cuando la asistencia pública distribuye ayuda entre quienes ella clasifica como pobres. En su versión «dura», este escenario desemboca en las hipótesis de manipulación, de violación deliberada de las masas. Así, gracias a los medios de comunicación y a través de la propaganda, una autoridad pública podrá convencer a sus administrados de que ya no hay desposeídos en el país, y de que la lucha contra la pobreza ya no se impone, o al contrario, de que la pobreza es considerable, justificando una duplicación de las prestaciones presupuestarias públicas. Lo de arriba condiciona lo de abajo, la visión jerarquizada es reemplazada por un proceso descendente. Análisis como los propuestos por Bachrach y Baratz, se aproximan a este razonamiento por el lugar preeminente que conceden a un parámetro: el deseo de la autoridad pública de mantener su poder (Bachrach, Baratz, 1970). Por esto, la autoridad querrá reforzar los valores sociopolíticos que legitiman su acción ante el pueblo, pero evitará tratar todo problema que no contribuya al mantenimiento de su poder. Esta estrategia cínica genera demandas y ofertas inofensivas para las autoridades en el poder.

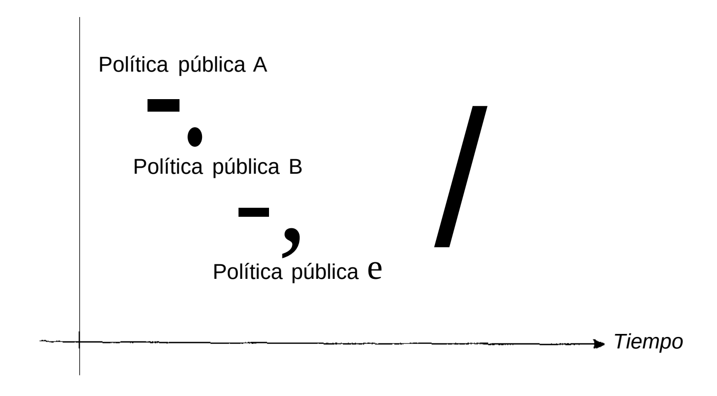


Los conceptos de oferta y demanda son metamorfosis más o menos fructíferas para el análisis. Saber cuál de las dos, oferta o demanda, precede a la la otra, supone que cada término del juego político y social está separado y claramente definido. Sin embargo, no es ése el caso. Más en concreto, la oferta y la demanda se determinan cada una a través del poder político, de sus mecanismos concretos y su simbología.

1.3. LA ILUSIÓN NATALISTA

Decir que una política pública nace es, a la vez, correcto y peligroso. El nacimiento puede significar que existen acontecimientos iniciales, identificables en el tiempo y en el espacio, que impulsarán una secuencia de acciones e interacciones al término de la cual surgirá una política pública. En cambio, nacimiento no significa necesariamente que una política pública nazca en el vacío, por el simple efecto de las demandas y las ofertas, de necesidades sociales y de respuestas públicas. Son posibles otros escenarios. 'Una acción pública puede nacer porque una política pública ya existente, en el curso de su fase de ejecución o aun después de su terminación, plantea dificultades, encuentra obstáculos, modifica situaciones que llevan a la autoridad pública a intervenir nuevamente en otro aspecto, de otra manera, a través de fenómenos de efectos ligados. En otras palabras, las políticas públicas se alimentan en buena parte de sí mismas. No hay necesidad alguna de que se generen de manera casi espontánea, las unas al margen de las otras, por el único y exclusivo estímulo inicial de la oferta y la demanda.

El interés manifestado por la fase «monte» de los procesos de decisión no es reciente. Ha sido, incluso, un tema clásico, en particular en el enfoque llamado de los «grupos de presión» (Meynaud, 1960). Según éste, la escena política es un lugar de enfrentamientos y negociaciones entre grupos de intereses, partidos, sindicatos, órganos económicos, asociaciones, etc. Fundamentalmente, cada grupo persigue su propio interés, reflejado en sus demandas, declaraciones, alianzas. En síntesis, el enfoque



de los «grupos de presión» ha desvelado y desencantado, de forma muy oportuna la visión «idealista» del trabajo político, en especial, en las fases de deliberación y decisión. Bajo la tapadera del interés general y del gobierno democrático, hormiguean los intereses sectoriales y los jugadores utilitaristas. No obstante, las limitaciones de este enfoque explican en parte su decadencia después de algunos años. Por una parte, según éste, la ley del grupo más fuerte es lo que modela esencialmente el surgimiento de las políticas. Por otra parte, se ponen en entredicho los procedimientos del trabajo político y el contenido de los problemas, ya sea porque no influyan el curso de la lucha en la jungla de los intereses, ya porque quedan simplemente reducidos a variables dependientes, productos del «verdadero» juego político.

Recientemente, aunque de manera tímida, los politólogos han tratado de comprender cómo emergen las políticas públicas. Para ello, se han planteado dos exigencias suplementarias:

— Tender un puente entre el estudio de lo que sucede en el seno del «sistema político» y el estudio de lo que ocurre en de la «opinión pública», en sentido amplio. Esto significa especialmente que ya no se tomará como verdad evangélica que hay, por un lado, fenómenos puramente cognoscitivos y culturales en una población pasiva y marginada, y por otro lado, agentes activos que hacen política en una arena especializada, en el centro.

— Admitir, a título de hipótesis que debe verificarse, que en la sociedad existe una pluralidad de situaciones, de actores y de problemas. Corresponderá al analista constatar hasta qué punto esta pluralidad está efectivamente presente, si existen muchos escenarios políticos, muchas jerarquías de problemas. Si no es el caso, la pluralidad se esfuma, el encadenamiento entre los actores y los problemas se vuelve tan fuerte que se llega a una estructura monolítica y jerárquica donde los más fuertes son siempre los más fuertes.

También puede formularse otra versión de esta exigencia metodológica.

La confusión y el malentendido son algo corriente en el surgimiento de las políticas públicas. La población siente una necesidad A, que la autoridad pública interpreta como un problema de tipo B, al que se le dará una solución conveniente en una situación también distinta, la de tipo C. Por lo demás, el poder no es necesariamente reducible a un juego de suma cero en el que lo que uno gane lo pierde el otro. El juego puede ser de suma positiva -todos los jugadores ganan, algunos más que otros- o negativa: todos los jugadores pierden en el juego.

2. Un aparato conceptual

La construcción de un lenguaje conceptual original ha constituido un paso adelante decisivo para el surgimiento de las políticas públicas. En este aspecto es destacable el trabajo propuesto por Cobb y Elder (Cobb, Elder, 1977). ¿Qué impulsa pues a actuar a las autoridades públicas?

Un primer concepto es el de *agenda.*

La agenda se puede definir como «el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas» (Padioleau, 1982, p. 25). En otras palabras: una autoridad pública administra una agenda, más o menos llena según las circunstancias. Hay que cuidarse de no confundir dicha agenda con una orden del día o un programa. Una orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario). La agenda, en cambio, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo -la agenda deberá tenerlo en cuenta-, exigen la intervención de la autoridad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hallan contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos figuran en ella y otros no. Nos hallamos, pues, frente a un mecanismo selectivo que deja pasar o no talo cual problema. Lo que los políticos llaman *poner en la agenda* o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial en una sociedad política.

Existen dos tipos principales de agendas.

Una es la *agenda institucional.* Reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada. Así, la constitución de un Estado o los estatutos de una entidad local, enumeran los problemas, institucionalizan su modo de emergencia, el calendario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos competentes. El ejemplo clásico es el presupuesto. Es anual, automático, estandarizado. Otros problemas pueden tener una naturaleza distinta, porque su emergencia puede no estar institucionalmente definida o no intervenir en forma

recurrente. De todas formas, los procedimientos establecidos por la nonna o por la tradición codifican el contenido y la programación de los problemas, el ámbito «natural» o consensual de la intervención pública.

El otro tipo de agenda es la *coyuntural o sistémica.* Está constituida por problemas que, al contrario del primero, no pertenecen a la competencia «habitual» o «natural» de la autoridad pública. El ejemplo más puro es el derecho a dar la vida, al menos en un país como Francia actualmente. *A priori* se trata de una libertad importante de los individuos y -con pocas excepciones- únicamente de ellos, quedando excluida la intervención de toda autoridad en la procreación. Ahora bien, con los recientes descubrimientos de la biología, son posibles nuevas formas de procreación: bebés probeta, madres de alquiler o manipulaciones genéticas. El hecho es que hoy el Estado se preocupa por saber si debe o no actuar en la materia, dictar las reglas de juego para limitar los comportamientos que la aplicación de estas técnicas ha hecho posible.

Ambos tipos de agenda representan los ideales-tipo. En realidad, la frontera que los separa resulta mucho menos clara. También es fluctuante. Lo que, en definitiva, caracteriza la agenda es el *grado de consenso* o, al contrario, de *conflicto* que suscita el problema considerado.

Casi siempre, el consenso no es total o unánime, y el conflicto no es general o irreductible. En realidad, nadie discute verdaderamente el principio de un presupuesto. En el polo opuesto, durante largos años la guerra entre partidarios de la escuela laica, monopolio del Estado, y defensores de la escuela privada, hacía irreconciliables las posiciones antagónicas. No obstante, en la mayor parte de los casos un importante elemento de *controversia* subsiste en cuanto a la oportunidad para que la autoridad pública intervenga o no en la cuestión y cómo ha de hacerlo.

El analista también se esfuerza en mostrar que la incorporación a la agenda es un momento privilegiado del *debate,* ya sea éste evidente -identificable a través de las intervenciones, manifestaciones, tomas de posición públicas, etc.- o silencioso --distinguible por el hecho de que los actores o los grupos sociales no comparten, por ideología, por interés, por tradición, los mismos valores en cuanto a lo deseable de la intervención pública-o El debate, la *controversia,* traducen las divergencias de opinión, normas, intereses, percepciones y juicios cognoscitivos. Estas divergencias atraviesan la opinión pública o, cuanto menos, los grupos y actores individuales que operan durante el proceso de incorporación a la agenda.

Se llama *desafío* a todo problema en tomo al cual se produce un debate o una controversia que es objeto de valoraciones contrastadas. Un desafío no existe en sí mismo sino en relación con los actores específicos que, la mayoría de las veces, son portadores de prioridades diferentes. La incorporación a la agenda se presenta, entonces, como un proceso de concurrencia entre desafíos múltiples y entre jerarquías de prioridades heterogéneas.

El *conflicto* puede expresarse en términos de intereses materiales, de privilegios sociales, de influencia política, pero se manifiesta también en clave normativa y cognoscitiva. Las representaciones de los fenómenos, el sentido y el significado que se da a los «hechos», varían de un medio a otro, e incluso en el tiempo. El ejemplo evidente es el del sentido dado a las estadísticas sobre desempleo: ¿cuándo el número de parados es considerado insostenible y exige una intervención pública? ¿A partir de 2 millones, de 2,5 millones o de 3 millones? Lo «demasiado es demasiado» representa un umbralo un intermitente cuyo sentido varía según los medios sociales y las coyunturas. Cada uno juzga según su propia vara si una cuestión es o no un problema.

Frente a un conflicto, nadie es igual a los demás. A este respecto, Cobb y Elder proponen diferenciar los grupos en términos de capacidad para movilizarse en tomo a los problemas. Se pueden distinguir así, en materia de incorporación a la agenda:

i) Los *actores* propiamente dichos. Se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organización (partidos, asociaciones, movimientos sociales, etc.). Los más activos constituyen los grupos de *identificación.* Los menos activos se erigen en grupos de *atención* en relación al problema.

ii) Los *públicos.* Son espectadores. Los más implicados e informados son los públicos *interesados;* los más alejados o extraños componen el *público en general.*

Todo esfuerzo tipológico tiene un valor relativo. Ello permite romper con la división tradicional entre hombres políticos, que hacen política, y el público, que emite sus opiniones. En cada incorporación a la agenda, el analista debe aceptar la probabilidad de que la distribución entre actores y públicos sea específica, no idéntica de un problema a otro. Son numerosos los ejemplos que muestran a los profesionales de la política, totalmente sobrepasados por las organizaciones o los movimientos militantes, convertirse en público más o menos interesado. Así sucedió cuando el gobierno francés asumió, en 1974-1975, la liberalización del IVG (interrupción voluntaria del embarazo). La clase política quedó fuera de juego. Los actores principales eran el movimiento feminista y sus portavoces, como Gisele Halimi, y Giscard d'Estaing, nuevo presidente de la República. Pese a lo dicho, no habría que concluir que todo cambio radical, toda irrupción de nuevos desafíos, sobrepasa a los profesionales de la política, gracias a la acción de los movimientos sociales que atraen a los medios de comunicación o alteran el orden público. El conservadurismo y el cambio no se distribuyen de forma tan esquemática entre ambos campos, el de los notables y el de la calle.

El concepto de actor puede llevarse más adelante. Se llega a hablar incluso de la existencia de una *política empresarial.* A la manera de un empresario que actúa sobre el mercado económico, los individuos, grupos, moví-

mientos, coaliciones, movilizan los recursos en el mercado político y ponen en marcha estrategias para obligar a una autoridad pública a tomar en cuenta un nuevo «desafío».

Bardach lo demostró a propósito de la política de salud mental adoptada por el Estado de California entre 1964 y 1967 (Bardach, 1972). Un diputado republicano de la asamblea del Estado, Lanterman, hizo aprobar una ley que prohibía que los enfermos mentales juzgados fueran recluidos contra su voluntad en instituciones cerradas. Esta reforma liberal (hasta entonces cada mes se internaban 1.000 personas) introdujo una política totalmente nueva de ayuda y tratamiento en medio «abierto».

Dos tipos principales de empresarios políticos pueden identificarse a través de la literatura científica.

El primero reúne grupos, medios o individuos que integran *élites* sociales, culturales, económicas o políticas. Se trata de los grandes notables (parlamentarios, jefes de partidos), las figuras preeminentes de la economía y de la cultura y las personalidades del mundo sindical.

El segundo tipo de empresarios políticos se encuentra en el seno de conjuntos más difusos y anónimos. A menudo, el activismo y el número, la agitación y la radicalización son los elementos que suplen el déficit de capital elitista, la falta de notoriedad, de influencia, los contactos para llegar a la autoridad pública. Surgen asociaciones especializadas que se estructuran en tomo a una reivindicación. Éste fue el caso, por ejemplo, de las 16.000 asociaciones aparecidas en Francia a mediados de los setenta, para promover la defensa del medio ambiente frente a proyectos de obras públicas (autopistas, urbanismo, etc.) emprendidas por los poderes públicos locales y nacionales. Sin embargo, estos empresarios políticos especializados en una causa pierden a menudo influencia y apoyos cuando la Inclusión en la agenda deja de ser la fase crítica. Así, se encuentran mal parados cuando el «desafío» ha sido tomado en cuenta -total o parcialmente- por la autoridad pública y se trata de ejecutar, de administrar las respuestas concretas. Otra faceta del empresario político reside en las organizaciones plurifuncionales. Es el caso de ciertas confederaciones sindicales que, fuera de su plataforma reivindicativa tradicional, plantean a veces «desafíos paralelos» (por ejemplo, la ayuda alimentaria al pueblo polaco planteada por la CFDT).

Un empresario político se moviliza en función de objetivos variados. Cobb y Elder, rompiendo con la estrechez de los paradigmas marxistas (el comportamiento refleja el interés de clase) y neoliberales (el comportamiento es, en principio, utilitarista o *selfish,* para retomar la expresión inglesa), recuerdan que estos objetivos revisten al menos cuatro tipos diferentes, y que cada uno de ellos induce un proceso de acción particular:

i) *El reajuste.* Un medio particular siente, en un momento dado, que su situación, sus intereses, son tratados de manera desequilibrada, ínsatisfac-

toria para él. Ante ello, decide constituirse en empresario político. Su objetivo consistirá en conseguir que su situación sea corregida por la autoridad pública. El empresario actúa para sí mismo.

ii) *La explotación.* El empresario político actúa para otros. Cristaliza, enuncia, amplifica un problema sentido de manera más o menos manifiesta por otro medio que no es el suyo. Lo torna a su cargo, lo convierte en su problema y se identifica con él. Su objetivo, en este caso, es sacar provecho para sí mismo en tanto que empresario político, por ejemplo, incorporando a su propio proyecto el reconocimiento de sus «defendidos».

iii) *La mejora.* El empresario político no saca ningún beneficio personal del problema del cual se apodera, ni indirectamente (como beneficiario eventual), ni individualmente (corno portavoz o abogado). Interviene en nombre del interés público. Su objetivo consiste en evitar desequilibrios y amenazas perjudiciales para toda la colectividad, o hacer triunfar una utopía por altruismo o por ideología.

iv) *La reacción circunstancial.* Este caso se caracteriza por la ausencia de empresario político activo. En cierta manera, la inclusión en la agenda de un «desafío» se impone por sí misma, por «accidente». Los acontecimientos exteriores ejercen una presión tal, que el «desafío» se incorpora «automáticamente» a la agenda. Una ilustración de lo anterior es el accidente automovilístico ocurrido en Beaune ene 1984 (cincuenta niños quemados vivos), que llevó a los poderes públicos a inscribir, con carácter de urgencia, en el orden del día el problema de la seguridad en los transportes públicos de pasajeros.

3. La formulación de los problemas

¿Cómo se generan los problemas que originan la intervención pública? Es conveniente distinguir dos estadios en el trabajo político:

- uno concierne a la fase de definición de un problema, la formulación de las demandas;
- el otro se refiere a las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas.

Esta distinción en dos fases no significa de forma necesaria que la primera preceda cronológicamente a la segunda (lo que hemos llamado el peligro de la «robinsonada» democrática). En efecto, es muy posible imaginar que preexiste una respuesta, seguida de una fase de formulación de la demanda.

En su análisis de los «problemas sociales», Becker demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles:

— las carencias objetivas de una sociedad;
— pero, ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social (Becker, 1964).

En efecto, el origen de una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, expresa esta demanda, se sitúa en la esfera política; esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad. La visión de las necesidades es selectiva.

¿Existen necesidades en materia de acción pública?

Para una empresa privada, el criterio de la realidad de una necesidad en el mercado económico puede formularse así: es necesidad todo lo transformable en demanda solvente.

Un servicio público puede guiarse por este criterio. Se le pueden aplicar muchos sustitutos:

— La necesidad normativa. La definen así terceras personas (expertos, políticos), de acuerdo con sus propios valores (profesionales o éticos), poniéndose en el lugar del consumidor.
— La necesidad sentida. Su expresión es indirecta: la población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones; corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad.
— La necesidad expresada: actos concretos traducen su existencia (actos de consumo, etc.).
— La necesidad comparativa: se genera cuando se compara entre ellas dos o varias situaciones sociales o geográficas, en términos de nivel de servicio, y se utiliza una como indicador de los comportamientos futuros de los consumidores en las otras.

El concepto de necesidad es delicado y hasta peligroso si ésta se concibe como una exigencia en sí. Puede utilizarse teniendo presente que las necesidades de tipo normativo son, en general, las más frecuentes. Los consumidores o el público hablan poco; en cambio, muchos otros actores sociales lo hacen en su nombre: el empresario político, el abogado de una causa, el promotor de un interés social, y la misma autoridad pública afectada.

Del mismo modo que no dispone de necesidades claramente expresadas, una autoridad pública tampoco tiene criterios claros para determinar objetivos. Mientras que la empresa privada puede definir las escalas y los parámetros de forma relativamente simple y unívoca (cifra de negocios, margen de utilidades, imagen de marca, etc.), para la autoridad pública esa definición es mucho más compleja. De ahí la búsqueda de sustitutos que permitan definir estados orientativos; por ejemplo, el movimiento de los «indicadores

sociales» que fija indicadores de estados normativos (Cazes, 1970). Sin embargo, dichos indicadores son muy abstractos, ya que su traducción concreta es, a la vez, técnicamente difícil y delicada, desde el punto de vista normativo. ¿Cómo medir el nivel educativo de una población? ¿Por medio del analfabetismo? No basta. ¿Con el número de diplomas de enseñanza secundaria? Tampoco es evidente. En resumen, ningún indicador social suscita el consenso necesario. Nadie ve los mismos hechos, porque cada cual tiene intereses divergentes. La experiencia muestra que, en la práctica, existen pocos indicadores de estados que sean descriptivamente válidos.

Otra perspectiva, más antropológica, consiste en privilegiar el concepto de «problema público» como palanca para la formulación de las agendas. Las acciones públicas son formas culturales, con su retórica y sus ritos.

Desde este punto de vista, un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral (Gusfield, 1981). Por una parte, en una sociedad existen creencias sobre las situaciones y los acontecimientos que dan nacimiento a un problema. Por otra, el aspecto moral se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable e inmoral y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio. Conocimiento y juicio moral se combinan para que un fenómeno se transforme en problema y en desafío.

Un problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de talo cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad, autoridad para promoverlo como tal.LPuede exigir una acción pública para «que se haga algo al respecto». Gusfield toma como ejemplo a este respecto el problema de la homosexualidad en Estados Unidos. Los psiquiatras han sido sus «propietarios», es decir, la autoridad a la que recurrían los otros grupos para obtener una definición y soluciones, con lo que la homosexualidad se ha visto «psiquiatrizada» como problema público. Puede ocurrir, no obstante, que un grupo pierda su estatuto de propiedad a favor de otras instituciones o medios. El problema público tiene todas las posibilidades de verse redefinido en su estructura cognoscitiva y moral. De esta manera, la homosexualidad se convirtió en una iniciativa cívica en manos de grupos que luchaban por la igualdad de derechos para las «minorías».

Queda por comprender el contenido de la descripción y de la solución que se da al problema. El concepto de responsabilidad abarca dos sentidos. Uno es casual: ¿el acontecimiento A es responsdable del acontecimiento B? ¿Cómo es posible el hecho B? Se sitúa en el universo de la creencia y del conocimiento. El otro sentido responde a la pregunta ¿qué hacer respecto a B? Entramos en el ámbito de la responsabilidad política y moral: alguien debe hacer algo para que esto cambie, para que B no sea ya lo que era. El proceso entonces observable es resolver «quién debe encargarse». El proce-

so observable es, por tanto, el de la decisión de ¿quién debe asumir la responsabilidad?

«La estructura de los problemas públicos (oo.) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo los organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad. Aquí conocimiento y política están en contacto el uno con la otra» (Gusfield, 1981, p. 15). La definición de un problema es un ámbito de controversia. Si hay controversia es porque:

- Tal formulación concreta implica consecuencias juzgadas inaceptabies para una o varias de las partes implicadas: pueden verse recortadas ciertas ventajas, se imponen obligaciones.
- Las partes se sienten afectadas ante un problema que pone en cuestión principios fundamentales, valores absolutos; una especie de combate maniqueo entre el bien y el mal sin compromiso posible. Las posiciones son irreductibles, por lo que la formulación adopta un tono de guerra de religión.
- Hay refuerzos exteriores que pueden movilizarse si uno o varios actores públicos solicitan su apoyo. De ahí una función preventiva del conflicto, utilizada por los actores y los públicos que no están dispuestos a aceptar la llegada de esos refuerzos.

En general, es raro que la definición inicial de un problema permanezca estable e invariable. Tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, de reajustarse, de modificar su contenido y sus términos, porque esta definición es en sí misma un desafío político mayor. ¿Cómo se redefinen los problemas en el curso del proceso?

Algunos actores recurren a estrategias de redefinición. El beneficio que esperan obtener puede consistir en ensanchar la base de los públicos afectados, obtener el sostén y la movilización de nuevos grupos. Reformular el problema y la demanda de acción pública permite igualmente al empresario político modificar el reparto social, cambiando las discrepancias tradicionales que separan a los públicos interesados, o potencialmente favorables, de los públicos no interesados o perjudicados. Ampliar los actores y los públicos afectados constituye la estrategia de base. Por ello, tan a menudo, las fuerzas inicialmente presentes no tienen mucho que ver con las que se encuentran en la llegada. Mientras tanto, los jugadores han cambiado o ampliado sus filas. Paralelamente, el problema ha cambiado también, cargándose más o menos de controversias.

¿En qué condiciones un problema afecta a un público más extenso? Cobb y Elder enumeran cinco parámetros que aumentan esta probabilidad:

- La ambigüedad de la definición del problema. Debe ser ambiguo,

audible para muchas «longitudes de onda»; facilitar, con su vaguedad, muchas posibilidades de acceso, un rastrillaje ancho, y alianzas amplias.

- Su simplicidad. El problema debe ser enunciado en términos simples, no complejos.
- Su persistencia en el tiempo. El problema gana si no es definido en un espacio efímero, demasiado momentáneo, sino al contrario, en uno relativamente persistente, inscribiéndolo en la duración.
- Su novedad. Un problema nuevo, sin historia, «engancha» mucho más que un tema recurrente, que arrastra una experiencia pasada, en la cual ya ha sido expuesto el objetivo buscado.
- El carácter imperfecto del problema. Los públicos se muestran mucho más sensibles a iniciativas que adolecen de anomalías e imperfecciones, que a causas demasiado bien «pulidas» y desmenuzadas.

La reformulación de un conflicto, de un problema, se despliega muy a menudo en el terreno de los símbolos. Por símbolos entendemos aquí los valores y las normas emocionalmente movilizadoras, porque son compartidas extensamente por ciertos medios. Así, los empresarios políticos saben muy bien apelar en el momento oportuno a símbolos tales como el interés general del país, el porvenir de la economía nacional o la justicia social; temas o problemas tan localistas y particulares como la obtención de subvenciones públicas para las estaciones de esquí, en caso de falta de nieve, o la presencia de un mecánico-piloto en las cabinas de los nuevos Airbus de Air Inter.

Se cometería un error si se rebajaran tales estrategias al nivel de las prácticas demagógicas, viejos artificios que sirven para racionalizar el corporativismo inconfesable. De hecho, proceden de una reformulación por medio de la movilización de valores a fin de incluir públicos más extensos en el juego. Hablaremos entonces de estrategia de globalización. Cuanto más se transforme un problema en un tema de resonancia emocional, más se acentuará su credibilidad y más importantes serán los públicos que presten su apoyo, La condición necesaria para que este «encadenamiento» simbólico (<<nosotros es también vosotros») consiga cambiar las relaciones de fuerza, depende del hecho de que amplias fracciones de la población se manifiesten sensibles a los valores invocados. Una muestra viene dada por la relativa simpatía que ha suscitado el movimiento estudiantil durante las manifestaciones de diciembre de 1986 contra el proyecto de ley llamado Devaquet entre los padres burgueses cuyos hijos desfilaban en las calles. A la inversa, puede haber pérdida de credibilidad; por ejemplo, el argumento del «mantenimiento del poder de compra», menos movilizador al final de la década de 1980 que diez años antes. Por otra parte, un martillo no puede servir para matar una mosca. Si el referente simbólico es demasiado intenso en relación con un problema cuya evidencia no ha sido establecida, el capital movilizado se despilfarrará. Igualmente, a una ampliación fuerte no le bastan los símbolos débiles: la ampliación del público no seguirá.

Los medios de información desempeñan un papel absolutamente primordial en el proceso de aceleración o atenuación de un desafío, de desmovilización o ampliación de los públicos demandantes. Los empresarios en busca de acción pública pueden utilizar los medios de comunicación de diversas maneras. Una es despertar la sensibilidad de un público más amplio, llamar su atención. Otra, más brutal, consiste en «provocar un acontecimiento», por ejemplo, forzando a un grupo a entrar en escena, interpelándolo. Los medios de comunicación también pueden volverse contra las estrategias de los empresarios políticos, induciendo efectos que, al contrario, disuadan a los públicos potenciales de sentirse afectados.

4. La **inclusión en la agenda**

El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos «guardianes» de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación, son otros tantos obstáculos posibles a la circulación de los desafíos. En términos de agenda coyuntural, se imagina fácilmente el potencial de influencia de que puede disponer la prensa, por ejemplo, dedicando la portada a un problema o, al contrario, silenciando el tema en sus columnas. El control de la agenda ha suscitado una serie de trabajos sobre el funcionamiento de los órganos legislativos, en particular en Estados Unidos (Bendor, Moe, 1986; Romer, Rosenthal, 1978). En cambio, sigue siendo un tema prácticamente virgen en los países europeos.

4.1. LAS CONDICIONES

Cobb y Elder definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sea incluido en una agenda gubernamental. Distinguen tres casos:

i) El tema o el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular. La competencia no debe ser aquí interpretada en su sentido puramente jurídico o institucional, sino en una perspectiva más amplia. La acción política a veces observable en el momento de la inclusión en agenda, consiste precisamente en poner en tela de juicio la cartera de las tareas que competen a la autoridad pública. Ciertos actores desean que se incluyan nuevas tareas: por ejemplo, legislar en materia de procreación. Otros quieren limitarlas, por ejemplo, desregu-

landa el transporte aéreo o privatizando las empresas. La competencia de una autoridad pública es extensible o limitable, y la formalización jurídica de las carteras de actividades no hace más que traducir más o menos adecuadamente las presiones políticas. Competencia significa aquí que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención.

En este estadio, el analista deberá estar atento a un punto importante. La capacidad de atención y de escucha gubernamental no significa que la autoridad pública deba actuar. La atención es, en todo caso, susceptible de desembocar en la no acción, y esto por diversas razones. Así, para la autoridad pública, el simple hecho de prestar atención a un «desafío» -por ejemplo, una declaración a la televisión para señalar que se ocupará del tema- tiene valor de gesto políticamente significativo. ¿Lo importante no era mostrar que la autoridad pública se ocupa del problema, que no es ni sorda ni insensible? En el fondo, poco importa que se origine una acción. En su versión más maquiavélica, esta estrategia consiste en echar tierra sobre un «desafío», ahogándolo en procedimientos, dejándolo para más adelante, confiándolo a grupos de expertos encargados de desbrozarlo.

ii) Otra condición de inclusión en la agenda nos lleva nuevamente a recordar que un «desafío» es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la atención pública. Esta situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria. Aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser. Estas diferencias son lo suficientemente acentuadas, en la percepción que se tiene de ellas, como para que la situación resulte inaceptable y se exija la acción política. La conciencia de esta situación es asumida por los actores políticos o por otros medios.

iii) Por último, este problema y el que puede constituir deben ser abordables en términos de atención pública. Dicho de otra manera, toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En cierta manera, se politiza publicitándose. En efecto, abundan los problemas llamados de sociedad, y cada individuo o grupo tiene una demanda por satisfacer que merece atención. Sin embargo, hace falta plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública. El conocimiento de este código constituye un capital cultural para quienes lo poseen: saber a qué puertas llamar, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible (técnicamente, en términos de interés, ideológicamente) y en qué momento. El manejo de este capital explica ampliamente la extrema popularidad de que gozan, en particular en el medio rural, algunos electos como los alcaldes. Entre la población que tiene demandas planteadas y los servicios públicos (Educación, Impuestos, Tesoro, Ejército, Correos y Telégrafos, Teléfonos, EDF), que parecen lejanos e inaccesibles, el electo sirve de intermediario, tanto más eficaz cuanto que domina el código que permite el intercambio de anulaciones y de favores (Thcenig, 1975).

Para que un problema se incluya en una agenda coyuntural, los actores deben dominarlo. Sin embargo, no es suficiente que los empresarios políticos se activen ante los guardianes de la agenda: otros factores permiten acelerar la inclusión.

Por una parte, a menudo los empresarios políticos parecen amenazadores a los ojos de la clase política y de las autoridades públicas, que se sienten acusadas y criticadas. Frente a ellas, los empresarios políticos practican una táctica de chantaje. Se presentan como los mensajeros o los intermediarios sin los cuales no podrá encontrarse a tiempo ninguna solución razonable. Quieren salvar el orden establecido antes de que sea demasiado tarde. «Después de mí, el diluvio; yo no respondo de nada si...»: su chantaje es alusivo. Quieren arrancar algo al mismo tiempo que ofrecer una solución a la autoridad pública.

La aceleración resulta también del hecho de que los grupos interesados, si no se sitúan en primera línea como militantes activos, actúan en todo caso en el mismo sentido que los grupos identificados totalmente con el tema. Pesan, en efecto, con un peso silencioso pero real, por su capacidad de represalia más o menos directa en el tiempo. Es clásica, en este aspecto, la amenaza de «votar mal» en las próximas elecciones, amenaza sumamente anticipada por los gobernantes, de manera a veces incluso exagerada en relación con las probabilidades reales de que tales amenazas se cumplan.

4.2. LAS RESPUESTAS

Una autoridad pública dispone de una variedad de respuestas frente a una demanda incluida en la agenda.

Puede rechazar la inclusión del «desafío». Tiene abierta la opción de un rechazo total o, al contrario, de una táctica más indirecta de corrupción. Puede actuar sobre el mismo problema: desactivándolo, bloqueándolo, tomándolo a broma, etc. Su acción también se puede desplazar hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación y de atención) evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho: desacreditando a los líderes, sobrepasándolos para dirigirse directamente a los grupos, exacerbando las rivalidades internas, etc.

La otra alternativa es responder a la demanda favorablemente, en principio, pero según grados muy distintos.

La autoridad pública muestra una atención positiva, modula tácticamente su acción concreta. Así, puede:

— mandar una señal simbólica. Por ejemplo, recibir y escuchar a una delegación, prestando un oído atento a los argumentos de los empresarios políticos;

invocar un imponderable que le permita escapar a la acción. Por ejemplo, declarará que está dispuesta a actuar y ayudar, pero que se lo impiden razones de fuerza mayor;

— postergar el examen del problema. Así, la creación de comisiones de expertos es un medio clásico para retrasar los plazos;

— establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido. La puesta en marcha de un servicio especializado al que se confía la definición de procedimientos específicos constituye una ilustración de 10 anterior;

— reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo. Por ejemplo, conceder una subvención excepcional para Navidad a los desempleados en lugar de reconocerles unos derechos;

— tomar en cuenta la demanda en su conjunto;

— anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar a que se desarrolle a través de otros empresarios políticos.

La oferta que una autoridad pública dirige a las demandas de atención responde a otras características particulares.

En general, tras una larga demora, genera un servicio o un producto. Inmediatamente, el público es incompetente: para juzgar su posible calidad (falta de comparación posible, porque está adaptada por expertos, que definen su carácter operacional y los criterios de éxito-fracaso --en educación o salud-, etc.), para anticipar su contenido concreto y técnico y las alternativas posibles; para proyectarse hacia el futuro, tal como será afectado por el cambio inducido por la acción pública. La respuesta pública reviste, por otra parte, un aspecto que es una respuesta no a un problema aislado, sino a una clase de situaciones idénticas. El equipamiento colectivo, por ejemplo, está para satisfacer a mucha gente, pero a nadie en particular. El bien o el servicio son complejos por naturaleza; están comprometidos entre los medios específicos y los objetivos generales.

Sin embargo, la oferta encubre también algo más que un servicio o un producto. Une, simbólica, emocional y políticamente al consumidor o a los administrados a la autoridad pública que dispensa una «solución». Este aspecto de las cosas es esencial ya que, más allá del consumo o de la prestación, la acción pública está marcada por un imperativo de legitimidad (Laufer, Burlaud, 1980). Este imperativo es particularmente fuerte en el seno de las entidades locales. Se trata, para ellas, de justificar su acción convenciendo a sus públicos. De ahí el recurso a los criterios de justicia, equidad y eficacia. Los públicos a los que se apunta no son necesariamente los mismos que los consumidores potenciales; a menudo son muy diferentes: los electores, los adversarios, etc. Legitimar consiste, en este caso, en tratar de dirigir las fuerzas conflictivas que rodean a la autoridad pública.

¿Por qué el contexto social y político en el que se mueve una autoridad gubernamental tiende tanto a las controversias y los conflictos? ¿Por qué no puede gobernar por consenso? Existen dos razones al menos:

- el entorno es social y económicamente heterogéneo, por sus intereses y sus valores;
- con sus intervenciones, la autoridad pública modifica —o cree que puede hacerlo- el equilibrio, la naturaleza y el juego de los intereses.

A partir de la formación de su agenda, la autoridad pública se ve impulsada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. Busca educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política, que utiliza abundantemente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las técnicas más clásicas mediante las cuales el Estado y quienes lo gobiernan pesan sobre la política, no sólo proveyendo bienes y servicios públicos, sino tratando de modelar las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlos en términos de controversias políticas.

Bibliografía

Bachrach (P.), Baratz (M.), *Power and Poverty,* New York, Oxford Univ. Press.

Bardach (E.), 1972, *The Skill Factor in Politics. Repealing the Mental Commitment Laws in California,* Berkeley, Univ. of California Press.

Becker (G.), 1964, *Human Capital,* New York, Wiley.

Bendor (J.), Moe (T.), 1986, Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics, *American Political Science Review, 80,* p. 1187-120.

Cazes (B.), 1970, Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux, *Economie et Humanisme,* 24, 206.

Cobb (R.), Elder (c. D.), 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building,* Boston, AlIymand Bacon.

Easton (M.), 1973, *Analyse du systéme politique,* Paris, A. Colino

Gusfield (J.), *The Culture of Public Problems : Drinking, Driving and the Symbolic Order,* Chicago, Univ. Press.

Laufer (R.), Burlaud (A.), 1980, *Management publico Gestion et légitimité,* Paris, Dalloz.

Meynaud (J.), 1960, *Les groupes de pression,* París, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je »,

MitchelI (J.), Michell (W.), 1969, *Politics : Problems and Outcomes,* Chicago, Rand McNally.

Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret,* Paris, Presses Universitaires de France.

Romer (J.), Rosenthal (H.), 1978, Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Ouo, *Public Choice*, 33, p. 27-43.

Thoenig (J.-Cl.), 1975, La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International de I'Administration Publique*, 36, p. 77-123.

CAPíTULO V

LA DECISIÓN PÚBLICA

Actuar es tomar decisiones. La decisión ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos, porque en ese preciso momento se juega la partida. Un responsable administrativo resuelve. Se seleccionan las soluciones. Una serie de acontecimientos derivan de ellas. Los interesados en la política pública considerada verán afectada su situación. El porvenir parece comprometido de manera irreversible.

En la vida concreta de la gestión pública todo concurre a la revaloración, cuando no a la sacralización, de la toma de decisiones. La Constitución o el organigrama precisan, a veces detalladamente, quién tiene derecho a firmar, en qué circunstancias, al final de qué trámites. El decisor final es la persona que cuenta, aquella cuyos humores, intereses y gestos se espían. Se le deben honores. Porque todo, en definitiva, descansa sobre sus espaldas y compromete su responsabilidad. En casa de la política, el decisor trabaja en el piso principal, como el capitán en un barco. Los consejeros o los expertos, si bien ayudan a decantar el problema y a generar alternativas, permanecen en la bodega.

En principio, el momento de la decisión representa el apogeo del trabajo político y administrativo. El resto parece secundario. Ésta es, en parte, la razón por la cual, a los ojos del observador de la cosa pública, la decisión tiene valor privilegiado como reveladora del sistema político y, en consecuencia, de la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder.

1. **La decisión pública no es lo que parece**

La primacía del acto de decisión ¿es un postulado o una hipótesis? Una buena higiene intelectual aconseja tomarla como una hipótesis que se trata, precisamente, de confrontar con hechos concretos. El camino parece evidente, pero los resultados pueden sorprender.

1.1. UN REVELADOR CONTROVERTIDO

La decisión ¿es reveladora de la estructura del poder político y social o, al contrario, enturbia y confunde la realidad de las relaciones de fuerza? De la interrogación metodológica uno se desliza, si no está muy alerta, hacia la controversia ideológica. El célebre debate nacido a principios de la década de 1960 entre los politólogos Dahl y Hunter, en Estados Unidos, da buena cuenta de ello. En el centro de sus preocupaciones se encuentra una pregunta común: ¿cómo se distribuye el poder en las ciudades?

Dahl estudia el caso de New Haven (Dahl, 1961). Examina, especialmente, la manera como se toman importantes decisiones municipales (urbanismo, etc.). A este respecto, observa que múltiples actores intervienen a lo largo de procesos diluidos en el tiempo. Sin duda, el alcalde dispone de un papel importante. Sin embargo, dentro o fuera del municipio, entran en juego otros individuos o grupos cuyos deseos y negativas debe tener en cuenta el alcalde. La persona que decide no está sola ni es omnipotente; lejos de ello. En su sustancia, el poder se reparte entre numerosos jugadores, cuyo peso varía según las apuestas que les atañen. Hay un juego en la sociedad política, y el decisor formal no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos jugadores. El poder es difuso y el juego, pluralista. La decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes.

Hunter, por su parte, estudia la ciudad de Atlanta (Hunter, 1963). Niega todo valor a cualquier enfoque decisorio. La persona que decide, según él, no es autónoma. Es juguete de fuerzas sociales que la dominan. La decisión, vista como un momento concreto, es un señuelo, una cortina de humo. Las opciones resultan de una lógica que responde a la tiranía de los intereses, especialmente de los más fuertes (medios financieros, industriales, etc.). Los «poderosos» no intervienen activa y ruidosamente en los procesos de decisión. Les basta con ser. Los demás -políticos, responsables municipales- no tienen otra opción que no sea hacerse cargo de sus intereses. El decisor público depende, pues, de terceros contra los cuales no puede decidir. Hunter lo demuestra sustituyendo el enfoque llamado decisorio por un enfoque «reputacional». En otros términos: interroga a los expertos que conocen bien los asuntos públicos y los mecanismos de influencia en la ciudad, y busca identificar «quién cuenta más». Resulta de ello un poder distribuido en forma de pirámide, concentrado en las manos de un pequeño grupo, de una oligarquía que mueve todos los hilos para ampliar sus intereses.

La reconciliación de Dahl y Hunter es imposible. En efecto, el debate encubre dos visiones inconciliables de la sociedad y del poder: en Hunter, una estructura estratificada y jerárquica en la que lo que ganan algunos lo pierde la mayor parte; en Dahl, un conjunto de procesos interactivos y cambiantes da una suma global positiva. Metodológicamente, la cuestión se plantea de

forma directa: ¿ocurre algo pertinente en materia de política pública en el momento de la decisión? El decisor ¿es un actor que cuenta?

1.2. UNA REALIDAD MÚLTIPLE

Existe una abundante literatura en materia de decisión. Las ciencias sociales han privilegiado el estudio de lo «grande», y no es una casualidad: a decisiones excepcionales, decisores importantes. Por ejemplo, un momento dramático, como la crisis de los misiles de Cuba, que en octubre de 1962 enfrentó a Estados Unidos y a la Unión Soviética, llevándoles al borde de la guerra nuclear (Allison, 1971). O bien la función de presidente de Estados Unidos (Neustadt, 1960; Johnson, 1974). Procediendo así, las ciencias sociales contribuyen a alimentar el fenómeno de la valoración de la decisión. En efecto, se entiende, implícitamente, que una decisión única es una «gran» decisión, un momento único de elección que marca una discontinuidad en el tiempo y en el espacio y que viene de arriba. Esta decisión tiene, pues, una historia. En esto se opone a la «pequeña» decisión, mecanismo de rutina, repetitivo, cuyo aporte es marginal y emana del medio o de la base. La pequeña decisión es automática, sin historia, y por lo tanto sin interés.

No obstante, ciertos resultados no dejan de sorprender y de embrollar las pistas, poniendo en duda estos prejuicios. Así, el presidente de Estados Unidos, supremo señor de la paz y de la guerra, preside, pero no decide verdaderamente. Casi no controla la acción; ratifica soluciones de las que es prisionero y que resultan de compromisos, de rutinas surgidas de su administración. El camino que conduce a las grandes decisiones, aunque tenga la apariencia de la racionalidad, está sembrado de acontecimientos imprevistos, de senderos tortuosos, de luchas intestinas, de múltiples participantes, de consideraciones extravagantes. Por su parte, las «pequeñas» decisiones no son siempre automáticas, simples, ni carentes de historia.

La formulación de políticas por las autoridades públicas y la forma en que se legitiman las opciones de los decisores han provocado la curiosidad de los sociólogos y de los politólogos a través de numerosos estudios de casos concretos. Uno de ellos, convertido en un clásico, pone de manifiesto el carácter activo de ciertos actores políticos que se transforman en promotores-elaboradores de decisiones (Bardach, 1972). También disponemos de una síntesis del estado de los conocimientos relativos a los procesos decisorios a nivel federal en Estados Unidos (Ripley, Fralklin, 1984).

Algunos estudios detallados realizados en Francia cubren las políticas públicas nacionales, postergando el nivel local. Sus resultados sugieren una observación de orden general: existe una gran variedad de situaciones concretas a partir del momento en que están en juego decisiones importantes (Suleiman, 1976; Zysman, 1977; Grémion, 1979; Padioleau, 1981; Jobert, Muller, 1987; Thcenig, 1987).

Así, el 30 de diciembre de 1958, el gobierno dictó una ordenanza que reformaba los estudios médicos y las estructuras hospitalarias (Jamous, 1969). Esta decisión representaba una ruptura espectacular en el medio sanitario: introducción de la dedicación a tiempo completo para los residentes de los hospitales universitarios; institución de un concurso oposición para el ingreso, nacional y anónimo, de médicos internos; e introducción de la biología en los estudios de medicina. Había un antes; en adelante habrá un después. Entre ambos, se imponen cambios revolucionarios a los hospitales y médicos de los hospitales universitarios.

Jamous caracteriza esta decisión con los rasgos siguientes:

- Es global. En efecto, afecta al funcionamiento cotidiano del hospital, a las ramificaciones de la enseñanza de la medicina, a la investigación médica en todos los hospitales clínicos del país y lo hace de manera uniforme.
- Es política. En un sector donde dominaban el corporativismo, el nepotismo y la referencia a la profesión liberal, la decisión inyecta nuevos valores, tales como la condición de funcionario y la igualdad de oportunidades.
- Es autoritaria. El gobierno confió a un gran pediatra, Robert Debré, padre del primer ministro de la época, la preparación de las opciones. Se apoyó en una pequeña red personal de especialistas y de jóvenes médicos. La consulta se redujo al mínimo. La preparación se llevó a cabo con toda discreción, sin negociar con los intereses establecidos.

Existía desde hacía algunos años un retraso acumulado por el sector médico y hospitalario universitario francés. Las necesidades de reforma eran evidentes, pero no se avanzaba en la adopción de medidas concretas. Pasar de la necesidad y del problema a un acto público que determinara las soluciones y las ratificara oficialmente no constituía un paso evidente y necesario. Faltaba aún la cristalización de dicha necesidad. Jamous distingue tres grupos de factores que, ligándose los unos con los otros, provocarían la reforma:

i) *Condiciones sociohistóricas.* Por ejemplo, se toma conciencia de un desfase creciente entre las disfunciones del sistema médico y hospitalario universitario y las posibilidades teóricas de rendimiento de que es capaz la medicina. Una categoría socioprofesional nueva dentro del medio (jóvenes médicos formados en nuevas técnicas) se adueña de soluciones de recambio técnicamente coherentes y las propone. Estas soluciones se presentan de tal manera que parecen responder a demandas sociales generalizadas (más fácil acceso a los hospitales, etc.). Encuentran una voluntad política convergente en contra de las principales administraciones afectadas que bloquean el cambio.

ii) *Una personalidad reformadora.* Estas condiciones llevan a recurrir a una personalidad responsable de preparar la decisión. Robert Debré, médico de renombre mundial, tiene la confianza del gobierno y posee carisma, autoridad y legitimidad en el medio facultativo. La reforma no afecta a sus intereses personales. Suscribe resueltamente la solución propuesta por los jóvenes reformadores.

iii) *Un estilo de decisión.* La decisión se toma según un estilo muy particular: es global y autoritaria y hace referencia a valores políticos y sociales (igualdad en el acceso a las prestaciones públicas).

A políticas públicas diferentes, decisiones diferentes. Esto es lo que sugiere un análisis sobre las medidas tomadas por el gobierno con vistas a crear escalafones regionales (Grémion, 1979).

El 14 de marzo de 1964, el *Joumal officiel* publica tres decretos que corresponden a la política constitutiva. Se reorganizan los servicios territoriales del Estado. El prefecto de departamento es investido de una función de coordinación del conjunto de organismos estatales que, sobre el terreno, representan a los ministerios parisinos. Pero, sobre todo, se crea una circunscripción de acción regional. Se nombra un prefecto de región y se ponen en marcha nuevos servicios regionales del Estado. Su misión es gestionar el reparto de las inversiones públicas estatales entre los departamentos. A su lado se constituye la CODER (Commission de Développement Économique Régional), asamblea de carácter consultivo. Reúne personalidades del mundo socioeconómico regional nombradas por el Estado para dar su opinión sobre las políticas de interés general. La regionalización y la desconcentración de la gestión de los asuntos públicos en Francia se han puesto efectivamente en marcha.

Estas medidas, largamente esperadas, tienen amplia repercusión. Formalmente, llevan la marca del primer ministro Pompidou y, sobre todo, del ministro delegado para la ordenación territorial, Guichard. Catherine Grémion muestra que, de hecho, el decisor público no es monolítico. Las medidas fueron elaboradas a través de un proceso largo y complicado que movilizó numerosos actores. No hay una decisión ni un decisor, sino una serie de estrategias y de compromisos entre dos puntos de vista, entre grupos que no comparten la misma solución. En síntesis, la voluntad del escalón político sirve de impulso; sin embargo, la decisión es llevada a cabo esencialmente por un sector de altos funcionarios. Miembros de diferentes ministerios, prefectos, miembros del Consejo de Estado e ingenieros de caminos, persiguen objetivos heterogéneos, propios de sus funciones y de su posición dentro del aparato del Estado. La acción política interviene de manera intermitente, para señalar el objetivo general y, después, para arbitrar las medidas de detalle. La batuta pasa rápidamente a manos de los gabinetes ministeriales, los directores de gabinete, los grandes cuerpos y

otras inspecciones generales. De esta forma, el objetivo general (descentralizar y movilizar nuevos notables) queda ahogado en provecho de ajustes concretos, cuyo criterio de aceptación se enmarca en los intereses sectoriales, representados por los altos funcionarios. A su manera, la gran idea da a luz un ratón. La decisión, como innovación, es inversamente proporcional a la distancia de los altos funcionarios expertos que participan en el proceso con respecto al sistema administrativo propiamente dicho. Tener ambos pies en el sistema, en términos de funciones ocupadas y de carrera individual, vuelve miope ante el cambio y conservador en las proposiciones.

Los trabajos de Jemous y Grémion ilustran proposiciones más generales tales como:

- El decisor político sirve de detonador para la elaboración de nuevas políticas públicas.
- Aunque sea él quien firma y resuelve en última instancia, se apoya en soluciones concretas cuya formulación detallada, técnicamente constituida, no es obra suya.
- Terceros grupos proveen estas soluciones, elaboran las opciones y aseguran su legitimidad operacional.
- En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermediarias de expertos y de consejeros.

Por último, se puede preguntar, razonablemente, si quien decide en lo formal decide de verdad, y también si hay una decisión reconocible y adoptada en un momento dado.

La tecnocracia no está lejos. Eso explica la creación, en 1966-1967, del Ministerio de Equipamiento (Theenig, 1987). Esta iniciativa mezcla aspectos constitutivos -fusión de los servicios de construcción y de los de obras públicas- y redefiniciones de la política urbana: nuevas medidas en los ámbitos del transporte, la vivienda y la ingeniería civil pública. El presidente de la República, De Gaulle, y el ministro de Equipamiento, Pisani, son los mascarones de proa. Sin embargo, la influencia del cuerpo de ingenieros de caminos aparece como primordial desde antes de la decisión política formal, y después en la elaboración de las medidas sucesivas que la traducen en programas concretos de acción. El cuerpo se apodera de exigencias sociales, económicas y políticas, las frena o las amplifica de acuerdo con sus necesidades, en la medida en que ve en ellas oportunidades compatibles con la extensión de su empresa en el aparato del Estado. Modela las soluciones de las que tiene el monopolio, aparta las que pueden atacar este monopolio, y transforma en iniciativas técnicas, tratables bajo la forma de medidas administrati-

vas, las necesidades de equipamiento colectivo de una sociedad cuya expresión es, sin embargo, del orden de la acción política.

De ahí a ver desaparecer completamente el momento de la decisión y el decisor, no hay más que un paso. Este paso se da cuando la política pública compromete, incluso, el destino mismo de la colectividad.

Esto es lo que sugiere la observación de la política nuclear (Simonnot, 1978). Durante más de 30 años, desde finales de los cuarenta hasta comienzos de los ochenta, un pequeño grupo cerrado de industriales, de altos funcionarios técnicos (ingenieros de minas) y de dirigentes de empresas públicas (EDF, CEA) agrupados en la comisión PEON (comisión consultiva para la producción de electricidad de origen nuclear) elaboró las opciones y decidió las medidas de Estado para la actividad nuclear civil y militar. Lo hizo al abrigo de toda verdadera interferencia gubernamental y sin ningún debate público. Así, se puede preguntar cuándo se decidió la fabricación de la bomba nuclear por Francia. Los hechos muestran, ante la estupefacción general, que jamás ninguna autoridad pública lo ha sabido. No hay fechas ni responsables identificables. La bomba atómica francesa no se decidió. Se hizo poco a poco hasta que, un día, Francia se despertó con un arsenal nuclear incipiente a su disposición.

Este tipo de comprobaciones pueden afectar a la sensibilidad cívica o ética. La responsabilidad política y el debate público aparecen ocultos, y los gobiernos son víctimas del engaño de la tecnocracia, abdicando de su papel. Sin embargo, el juicio moral no es suficiente. Además, puede hacer fracasar el intento de comprensión de las condiciones necesarias para el acto decisional. Tal vez el problema, si lo hay, reside en parte en la usurpación de la decisión pública por terceros, expertos o tecnócratas. Otra pregunta merece ser formulada, no moral ni cívica sino intelectualmente: ¿y si la forma en que razonamos habitualmente sobre la decisión política no fuera la adecuada?

2. Las **actividades decisorias**

¿De qué está hecha una decisión en materia de política pública? Buscar sus características profundas es una forma de proceder frecuentemente utilizada por las ciencias sociales. La finalidad del ejercicio consiste en poner de manifiesto las especificaciones propias de este tipo de decisión comparándolas, más o menos explícitamente, con las decisiones en otros sectores o campos (pequeños grupos, empresas, etc.).

Un enfoque corriente consiste en inventariar y nombrar las fases elementales necesarias para la constitución del llamado proceso de toma de decisiones públicas (Lasswell, 1979; Brewer, De Léon, 1983). Se está de acuerdo, en general, en considerar que un proceso reúne las actividades y los actores en tomo a dos fases principales: la fase de formulación y la de legitimación (Jones, 1970).

La *formulación* designa el trabajo mediante el cual una apuesta se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma en alternativas para la acción, en soluciones.

Esta fase, también llamada de preparación, abarca diversas actividades que se diferencian en teoría unas de otras, porque en los hechos, todo se puede ocultar o confundir. Los responsables políticos, sus gabinetes, sus servicios realizan estudios para decantar el «desafío», separar las facetas operativas, identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un diagnóstico. La imaginación, más o menos creativa, se moviliza a fin de suscitar alternativas y elaborar un estado deseable hacia el cual encaminarse. Se hacen previsiones y se emiten opiniones sobre los méritos de las alternativas, sobre lo aceptable de las soluciones, sobre el devenir del problema una vez que se haya tomado la decisión.

La formulación, a su vez, se puede subdividir en dos fases: la del análisis y la de la selección.

- El *análisis* define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas. Se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. La cuestión se centra en saber si es necesario actuar o no, y qué resultaría de no hacer nada. La característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las soluciones o los efectos. Investigar no es nada fácil: una autoridad pública que no llega a comprender lo que sucede, problemas complejos que se simplifican hasta la caricatura, datos cuya pertinencia y finalidad quedan por verificar, polaridades causas-efectos recuerdan la historia de la gallina y el huevo.
- La *selección* es el proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitaristas. Puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. 'Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso. La revalorización de opciones alternativas permite la expresión de tácticas tan variadas como el recurso a los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje. La promoción política acompaña estrechamente la selección de una alternativa.

La mayor parte de los autores están de acuerdo en reconocer que, en la fase de formulación, la sustancia y el proceso están estrechamente entremezclados. Ni los objetivos están definidos desde el principio, ni los medios se catalogan después, de forma deductiva. Al contrario, la explicitación de los objetivos y la exploración de los medios progresan a la par, por iteraciones sucesivas. Las autoridades públicas se mueven mucho, pero, al comienzo, no siempre saben lo que hacen, cuál es el problema que se plantea. A menudo, deberán esperar el final del trayecto para saber lo que buscan realmente. La

interpretación entre el contenido y la forma sugiere que si en la acción pública los valores o las ideologías desempeñan un papel importante, la factibilidad y el realismo también cuentan mucho en la calidad de la formulación que adopta el decisor público. Una alternativa se presenta, por tanto, como un cálculo social que mezcla la factibilidad política -¿el objetivo y la solución son admisibles para terceros, son aceptables para quienes deben decidir?- y la racionalidad técnica -¿el objetivo y la solución son pertinentes y compatibles entre sí?-.

Una característica del proceso de decisión reside en el encadenamiento de las actividades. En efecto, durante el proceso, no sólo entran y salen de escena numerosos actores -ministros, parlamentarios, altos funcionarios de los gabinetes ministeriales y de las administraciones, *lobbystas*-sino que el progreso mismo del proceso no es necesariamente lineal. El análisis del problema no precede necesariamente a la formulación de soluciones; la puede seguir. El análisis o examen del problema puede quedar paralizado durante el camino. Otro problema distinto sustituye al problema de partida, o bien emerge durante el proceso, ligado poco o mucho al problema inicial. La agenda se transforma, se extiende o se contrae. O bien aparecen opciones que no tienen demasiado que ver con el dato considerado, pero que atraen la atención de los actores. La formulación se subcontrata a terceros, que transforman completamente el problema, tomando el control del proceso en su provecho. En resumen: la fase de formulación puede revestir aspectos en apariencia desordenados, diluidos en el tiempo y no lineales.

- En cambio, la fase de *legitimación* parece más breve y más identificable. En el sentido estricto del término, coincide con que el responsable formal, el individuo o el grupo al que institucionalmente le corresponde el derecho y el deber de resolver, resuelve. Vota, firma, «decide». En teoría, posee la autoridad, el monopolio de las opciones. Puede aceptar o rechazar la selección inicial, puede actuar discrecionalmente. No está obligado a adoptar la opinión de los consejeros, los expertos y los otros actores. Tiene la posibilidad de hacer y deshacer.

En la práctica, lo último ocurre raramente. A veces, «quien decide» ratifica pura y simplemente la actividad de selección. O bien modifica sólo un detalle de la opción que ha sido preparada. ¿Quiere decir esto que es prisionero del proceso anterior? Sí y no.

Quien decide no tiene tiempo para hacerlo todo. Le falta influencia para destruir los compromisos que neutralizan o movilizan, hoy o mañana, a otros actores que cuentan. Le faltan el conocimiento y la información sobre la tecnicidad de las iniciativas y de las opciones posibles. Al mismo tiempo, en sentido inverso, puede estar convencido de que sus consejeros o colaboradores han anticipado sus intereses, sus valores, sus preferencias.

La legitimación no es un acto protocolario, aun cuando el decisor se con-

tenta con ratificar el trabajo elaborado anteriormente. Posee su valor agregado, que es política y simbólicamente decisivo: por su voto, por su firma, reviste de legitimidad la opción y la hace oficial, portadora de autoridad e irreversible. El trabajo de legitimación consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a los ojos de terceros. Se trata de conformar la solución a las normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público. En lo sucesivo, si alguien puede discutir la opción, deberá exponerse a transgredir las normas compartidas colectivamente, pagando un costo muy alto, discutiendo la constitucionalidad del sistema político, la legalidad de los procedimientos, recurriendo a la amenaza (la calle, la huelga, la guerra civil), etc.

El sistema político francés ofrece, a este respecto, oportunidades muy elaboradas. Los terceros pueden recurrir a las instituciones de apelación (Consejo constitucional, tribunales administrativos, Consejo de Estado). El decisor mismo dispone de la facultad de tomar la decisión en principio -publicación de leyes en el *Journal officiel* por ejemplo-, retrasando, no obstante, las modalidades concretas de aplicación por los servicios administrativos -no publicación de los decretos de aplicación-o La historia está llena de principios que esperan siempre su operatividad instrumental, en una secuencia marcada por dos tiempos decisorios diferentes, sin que uno implique necesariamente el otro.

En última instancia, conviene interrogarse sobre el estatuto mismo de la decisión pública. Una visión positivista de las cosas es no considerar como decisión pertinente más que la actividad que conduce a una autoridad pública a legitimar una opción. Cuando el proceso llega a su término, se vuelve objeto de atención y de significación para el comportamiento de las políticas públicas. Una visión así es manifiestamente errónea. La no decisión existe, y traduce una actividad al menos igualmente significativa de la actividad pública (Bachrach, Baratz, 1963). El desafío inscrito en la agenda no se ha traducido ciertamente en una opción, pero ha sido tratado.

Una *no decisión* encubre un conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública. Todo sucede como si ésta decidiera no decidir, o más concretamente, como si decidiera enterrar el problema. Su poder, en efecto, no se manifiesta sólo en el hecho de resolver los problemas por medio de la acción positiva. Adopta, igualmente, la actitud de esquivar el cambio.

Bachrach y Baratz identifican cuatro tipos de estrategias de no decisión:

- el uso de la fuerza por la autoridad pública;
- las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma;
  la propaganda, la difusión de nuevas normas sociales y políticas;
- el cambio en los procedimientos del trabajo gubernamental.

Insisten así en el uso de la coerción y en el recurso al golpe de fuerza. En efecto, la realidad muestra un abanico muy extenso y sutil de estrategias que permiten a una autoridad pública enterrar una iniciativa o negar la necesidad de un tratamiento adecuado.

Por ejemplo, ante el aumento de los problemas ligados a la nacionalización de los inmigrantes, el gobierno optará por confiar su examen a una comisión de expertos que trabajen en sesiones públicas televisadas (comisión Long en 1987). Una forma para ganar tiempo, para demostrar a los partidarios y a los adversarios que el problema no es simple, y esperar el olvido o, al menos, el mantenimiento-del *statu quo.*

3. La racionalidad del decisor

La decisión genera comportamientos, actividades de uno o varios actores que, enfrentados a los problemas, se encuentran en situación de elegir. Dicho proceso desemboca en un resultado que llamarnos solución. Esta definición general se aplica a todo tipo de situaciones cotidianas: actos de compra, la relación de mando en una organización, la conducción de un automóvil, etc. Sirve igualmente, al menos en una primera etapa, para calificar las decisiones en el campo de las políticas públicas. Falta dotarla de una buena teoría, de instrumentos conceptuales y analíticos que expliquen el porqué y el cómo de los comportamientos decisorios.

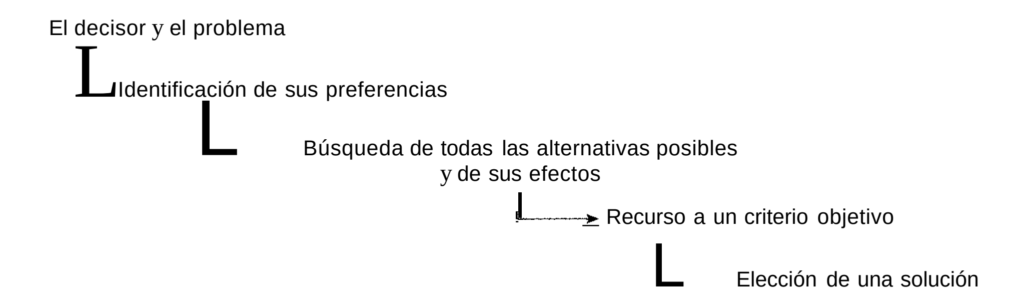
3.1. LA RACIONALIDAD ABSOLUTA

Casi espontáneamente, se impone un modelo aclaratorio: el del decisor racional.

La secuencia de actividades que abarca está muy estructurada. De entrada, hay un actor que, enfrentado a un problema, se encuentra en situación de elegir. Elige sus preferencias, se propone objetivos, fija sus valores, selecciona sus ventajas. Luego busca las alternativas disponibles para responder el problema. Hace un inventario exhaustivo de ellas e identifica sus efectos y sus méritos específicos. Seguidamente adopta un criterio de elección tan objetivo como sea posible; es decir, que permita determinar la mejor relación entre las ventajas y los inconvenientes de cada alternativa. La cantidad de alternativas disponibles será explorada finalmente con la ayuda de este criterio, y de allí saldrá la solución.

Por ejemplo, debo comprar un kilo de azúcar blanco en polvo. Decido adquirirlo al precio más barato en un radio de 800 metros. Localizo todas las tiendas que venden este tipo de producto, anotando el precio y la distancia geográfica. Torno el criterio del precio y la distancia corno puntos de comparación. Finalmente, elijo la tienda más barata y más cercana.

Lo mismo debe hacer un ministro o un alcalde en materia de políticas públicas: el problema y su análisis precederá a una decisión sobre la base de criterios racionales y objetivos.



Este modelo de comportamiento es positivo. Porque lo esencial para quien debe decidir es concentrarse en el problema, en el contenido de las alternativas y las preferencias, y en la elección de un buen criterio, adecuado a ese contenido. Decidir consiste en maximizar u optimizar los resultados en relación con los costos, y las ventajas en relación con los inconvenientes. La consecuencia es que, actuando así, la solución que se elija será, necesariamente, la mejor de las alternativas consideradas. En resumen, la persona que decide, si actúa de modo racional, adopta un comportamiento en el que únicamente cuentan la verdad, la inteligencia y el saber como motores del proceso de actividades.

Para que esto suceda, es necesario que se cumplan ciertas condiciones. La teoría del decisor racional descansa en estos postulados:

- en cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo, si es razonable;
- las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas;
- el decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles. El mundo es una casa transparente;
- el decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo moviliza, salvo el problema que gestiona.

3.2. LA RACIONALIDAD LIMITADA

¿Realidad o utopía? El aporte capital de Simon, economista, experto en psicología cognoscitiva y uno de los fundadores de la inteligencia artificial, consiste en haber demostrado que esta teoría es irreal. Trató de aplicarla a la toma de decisiones en las grandes empresas, pero advirtió que sus postulados eran erróneos.

El decisor racional se comporta como si se moviera en el mundo de la racionalidad triunfante o absoluta. Ningún condicionamiento cognoscitivo o político pesa sobre él y sobre su situación. Resumiendo: se sitúa en el universo de la ilusión, es decir, en el normativo.

En la realidad, quien decide tropieza con mayores apremios. Las obligaciones que administra dependen de diversos factores:

i) *La informacián falta y cuesta.* No se accede a ella gratuitamente, y significa un costo de investigación para quien decide. El precio que paga puede consistir en el tiempo transcurrido o en la dependencia de terceros que poseen la información y a los que hay que devolverles el favor (poder, contrapartida, etc.). Por otra parte, no es evidente su asimilación. Por ejemplo: una información puede poner en cuestión la visión del mundo (1os valores) que, por su experiencia o por prejuicios de su educación, ha adquirido la persona que debe decidir. En este caso, y con el fin de disminuir las tensiones que crea en él esta disonancia cognoscitiva (separación entre valores subjetivos e información objetiva), el decisor preferirá dejar de lado la información y salvaguardar su visión del mundo.

ii) *Los criterios de elección son escasos.* Los métodos disponibles para definir lo óptimo, o toda aproximación a un arbitraje entre ventajas e inconvenientes, son poco numerosos. Así, siempre se recuerdan los mismos ejemplos en materia de opciones públicas que pueden apoyarse en una variedad de criterios científicos que permiten comparar las alternativas entre ellas: las decisiones en el campo de las grandes infraestructuras de transportes (construcción de carreteras, extensión de las redes ferroviarias, etc.). No obstante, las áreas para las que existen métodos son escasas. Lo son aún más, los sectores en los que hay consenso social y político para la aplicación de estos criterios.

iii) *Varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de las alternativas.* El decisor racional hace un inventario de todas las alternativas y de sus méritos respectivos. Pero, aquí también, existen importantes limitaciones ligadas a la naturaleza del comportamiento cognoscitivo. Así, los individuos varían en su capacidad de administrar la complejidad. Algunos no pueden pasar a la acción sin disponer de una masa considerable de informaciones. Cuanto más complejo parece el problema, más decantada parece la situación y más dispuestos se muestran éstos a actuar. Otros, al contrario, no pueden decidir si las alternativas no han sido reducidas al mínimo: un exceso de opciones y datos sobre sus méritos evidencia un proceso mal decantado.

iv) *La necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica.* Un proceso de decisión traduce a menudo momentos de incertidumbre, presión y tensión. Está en juego el porvenir, están en discusión intereses, y se ven afee-

tados ciertos administrados. Existen motivos suficientes para que se desestabilicen los *egos* bajo el peso de las responsabilidades. El presidente Lyndon Johnson, un político más bien experto, ¿no se levantaba por las noches, abrumado por la angustia, para pasearse ante los retratos de sus predecesores? La capacidad del decisor para soportar psicológicamente la elección varía de forma considerable de una persona a otra. Por ejemplo, tal político no soporta que la indecisión se prolongue, y pondrá lo más rápidamente posible un punto final a la incertidumbre. Exagerando, toda decisión es buena, cualquiera que sea, con tal que se acaben las dudas.

Durante la decisión, el actor maneja a la vez:

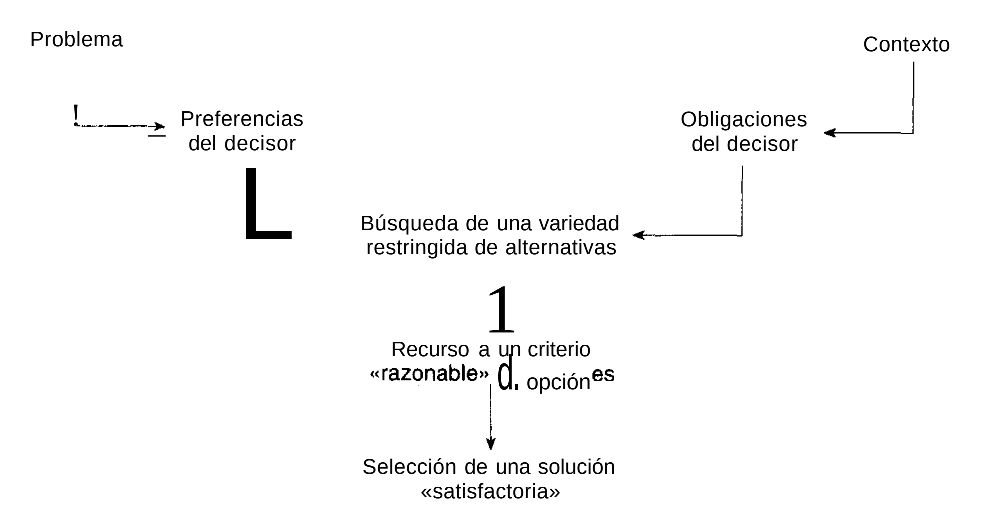
un contenido, un problema;
un proceso, una situación.

La racionalidad absoluta no tiene sentido, salvo que se admita que encubre situaciones en las que la persona que decide se comporta como una máquina programada para la tarea pendiente de resolver. Pero éste no es el caso. Los compromisos ejercen una dura tiranía sobre el proceso, sobre la situación. Lo subjetivo, lo sectorial, lo no consensual o lo no reproducible por terceros constituye un dato esencial. Es cierto que hay racionalidad, pero se trata de una *racionalidad limitada.*

No faltan análisis que demuestran la utopía de un enfoque racional de la decisión pública, aun cuando a la inteligencia de los hombres se sumen los métodos llamados modernos o científicos. Se pueden citar otros ejemplos de este género de fracasos:

- el PERT *(Program Evaluation and Review Technique)* aplicado al programa de construcción de cohetes nucleares Polaris para submarinos (Sapolsky, 1972);
- el análisis de sistema resultante de la investigación operacional, y utilizado por diversos programas federales norteamericanos (Hoos, 1972);
- la teoría de la escalada y el recurso a «cerebros universitarios» en el caso de la crisis de los misiles de Cuba (Allison, 1971);
- el PPBS *(Planning Programming Busgeting System)* como instrumento de renovación del proceso presupuestario en Estados Unidos (Wildavsky, 1970). Su versión francesa, la RCB *(Rationalisation des Choix Budgétaires),* y su uso en los ministerios para la elección de las políticas.

El modelo de la racionalidad limitada comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación. Hace lo mejor que puede allí donde se encuentra.



La actividad del decisor consiste en recordar y explorar el pequeño número de alternativas de que dispone, que conoce o que le parecen aceptables a él y a terceros. Minimiza la búsqueda y el análisis de las alternativas. Seguidamente, adopta un criterio de juicio razonable, mezcla de racionalidad y de intuición. Finalmente, en el conjunto de alternativas exploradas, se detiene en la primera solución que les parece satisfactoria a él y a los demás. No busca lo mejor o lo óptimo; se contenta con evitar lo peor o lo menos razonable. Quien decide concilia factores de dos órdenes diferentes (Cyert, March, 1976).

Concretamente, este modelo se traduce en estrategias de decisión tales como:

El decisor adopta, de entrada, una alternativa privilegiada, que prefiere y que revaloriza, oponiéndole alternativas que la rechazan (la estrategia de la alternativa «pivote»).

- El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio; es decir, a alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros y que han sentado jurisprudencia. Se hace hoy como se hacía ayer.
- La referencia a criterios con apariencia de normas, con bases seudocientíficas, verdades parcialmente racionales y admitidas en el ambiente (lo que los ingleses llaman las *rules of thumb).* Ejemplo típico de esta estrategia en política pública es la idea de que una población inmigrada que sobrepase el 15 % en un territorio desencadena brotes racistas en la colectividad. Una verdad comprobada ayer en un territorio A se transforma en criterio para mañana en un territorio B, si es preciso apoyándose en artículos científicos o con la pretensión de serlo.

La dualidad racionalidad de sustancia/racionalidad de proceso debe completarse con otra polaridad en el caso del decisor público: la formada por la racionalidad de sustancia y la racionalidad política. En efecto, el actor público se sitúa igualmente en un escenario político donde el éxito (o el fracaso), juzgado por terceros, se evalúa a plazo, con un desfase temporal.

La *racionalidad de sustancia* se caracteriza porque los actores empeñan *ex ante* su posición, su responsabilidad, su nombre, en una de las opciones, en el contenido o el encadenamiento metas-soluciones-efectos que ésta posee. Frente a terceros, en el mismo momento o al cabo de cierto tiempo, los actores se muestran o mostrarán partidarios de esa opción. Cuando sus efectos se manifiesten, los terceros la considerarán acertada si siguen el sentido marcado, y errónea si son contrarios. Los actores se comportan «ideológicamente»: su verdad compromete su seguridad o su imagen pública o política.

La *racionalidad política* es diferente. Los actores no se atan de manera unívoca a una opción con preferencia a otra. Evitan tomar abiertamente partido sobre el fondo y no se comprometen de manera irreversible. Al contrario, mantienen muchas opciones abiertas, con el fin de recuperar los efectos a plazo, cualesquiera sean estos efectos y la opción elegida. Porque su estrategia para el éxito se desarrolla a un nivel distinto del contenido de la decisión. Para éstos se trata de mantenerse en su papel hoy y siempre y, si es posible, capitalizar los beneficios *ex post* que encuentren en el fondo del problema. Las decisiones pasan, los actos quedan: el pragmatismo y el maquiavelismo permiten volver sobre sus pasos al responsable de la decisión.

)El paradigma elaborado por Simon ofrece la clave para comprender por que un decisor público se comporta como lo hace. Queda por aclarar el proceso mismo de la decisión: cómo progresa la iteración y conduce a optar por la solución.

4. El proceso decisorio

El contexto en el cual se elabora un proceso de decisión, ¿influye en su contenido? Las ciencias sociales han puesto de manifiesto este determinismo identificándolo, más particularmente, con cuatro factores primordiales:

- el papel desempeñado por el decisor;
- los procedimientos que intervienen en el proceso;
- las relaciones de influencia y de poder entre los actores;
- la ambigüedad y el malentendido como factores de la acción.

Esta lista refleja una propiedad estructural importante. En efecto, para los dos primeros factores, lo que haga o no quien decide cuenta para la elección final; el contexto es sólo uno de los principales condicionantes. En los dos úl-

timos, el decisor desaparece como actor privilegiado: en realidad, el que decide es el contexto; el sistema se impone sobre el responsable de la decisión.

4.1. EL COMPROMISO DEL PAPEL

Un papel está compuesto por las expectativas y los valores con los que un medio presiona sobre una jerarquía, una función pública, un mandato electivo: el jefe, el alcalde, el ministro. La presión social expresa su existencia. El individuo que ocupa esta posición, esta función, este mandato, tiene que adaptarse necesariamente –y carece de libertad para no hacerlo– a las esperanzas y a los valores de esa presión, salvo que se arriesgue a perder su estatuto, su credibilidad o incluso su situación. La presión social espera del ministro que se adapte a los hábitos, que se comporte de acuerdo con la imagen que la clase política y la opinión pública tienen de lo que es un ministro. El mecanismo induce efectos conservadores y compromete poderosamente la elección de las alternativas.

Esto se demuestra en los cuadros dirigentes de las grandes empresas (Mintzberg, 1980). En teoría, es el hombre situado en lo alto de la jerarquía (el director general y sus colaboradores directos) quien toma las grandes decisiones: la estrategia de la empresa a medio plazo, su presupuesto anual, etc. Pero, aun en las empresas muy bien conducidas, la teoría del cuadro dirigente planificador de lo esencial no corresponde a la realidad de su comportamiento. Al contrario, el cuadro dirigente dedica muy poco tiempo a tomar decisiones, y menos aún sobre asuntos esenciales para la empresa. Su actividad se parece a un frenético *script* de cine hecho de flashes incoherentes entre ellos, porque se compone de tareas:

— extremadamente variadas: Mintzberg distingue 16 clases diferentes, que van desde el mascarón de proa y el jefe de protocolo, hasta el decisor y el comunicador;
— realizadas brevemente: la media de una secuencia consagrada a una tarea es apenas de nueve minutos;
— yuxtapuestas y fragmentadas: el cuadro dirigente pasa, sin transición, de una reunión con un colaborador que se retira, al arbitraje de un conflicto entre dos servicios.

Peor aún: cuando se ocupa de grandes decisiones, lo hace según un estilo muy particular:

— intuitivo y no sinóptico. Decide antes de tener una visión de conjunto y sin poseer información;
— privilegiando la información verbal y concreta sobre la información escrita y sustancial. No lee los informes.

Según Mitzberg, si los cuadros dirigentes adoptan un comportamiento hecho de pedazos y de fragmentos dispersos, extravertido y no analítico, es porque se deben ajustar a papeles concretos. Sus colegas y colaboradores esperan de ellos que se adapten a este comportamiento. Si el director general quiere aprovechar las oportunidades, comunicarse con terceros, empeñarse en la acción, debe fundirse en su papel. Ésta es la parte del conjunto que permite al gran decisor actuar sobre y a través de los otros. Un ministro pasa el 15 % de su tiempo inaugurando monumentos y distribuyendo medallas porque son actos decisivos. El papel protocolario legitima su acción ante la opinión pública.

4.2. LA TIRANÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos imponen condicionamientos, cuando no exigencias, al proceso de decisión. Más concretamente, en materia de políticas públicas se observan tres tipos de procedimientos:

- Las reglas. El ejemplo que se nos ocurre espontáneamente es el de la Constitución de un país o de la carta municipal. Ésta fija el derecho a decidir, cuándo, sobre qué y de qué manera. Estipula los plazos, los modos de consulta, los otros actores que deberán dar su opinión, las formas de transmisión, los modos de control relativos al respeto de las normas.
- Los circuitos de comunicación. Se conoce la influencia que puede tener sobre un alcalde o sobre un primer ministro el intermediario con que cuenta para recoger información sobre un problema. Así, a pesar de su buena voluntad y su aparente tecnicismo, el consejero del decisor influye en el resumen de la información que presenta. El gabinete de un ministro actúa a veces como una pantalla entre el decisor al que está obligado a servir y la realidad que lo rodea. En efecto, la información no circula libremente, como una mercadería neutra. Por otra parte, cada actor percibe el mundo en función de perspectivas que le son propias. El mensaje hace el mensaje, se ha dicho a propósito de los medios de comunicación. El circuito de comunicación brinda la solución, se dirá refiriéndose a la decisión.
- La división de tareas. Dividir las tareas entre servicios no es un *kriegspiel* anodino del organigrama. Significa también prejuzgar una teoría del problema que se ha de tratar. Así, confiar el conjunto de informes agrícolas a un ministro encargado específicamente de la agricultura, induce una política bastante más atenta a los agricultores que el tratamiento de dichos informes por varios ministros (agricultura, pero también finanzas, asuntos europeos, etc.). Igualmente, se dan políticas públicas municipales totalmente distintas en las ciudades francesas y en las británicas. La ausencia en Inglaterra, o la presencia en Francia, de un órgano político integrador poderoso, como el alcalde, el alto grado de especialización y de profesionaliza-

ción de los servicios municipales al otro lado del canal de la Mancha, y su mayor debilidad en el continente, tienen un peso esencial en las decisienes.

Esta tiranía de los procedimientos sugiere que, a fin de cuentas, como fruto de la actividad de quien decide, la decisión es producto de los procedimientos que el decisor afronta (March, Simon, 1964).

4.3. LA DINÁMICA DE LOS JUEGOS DE PODER

Al igual que las empresas y los partidos, los servicios públicos funcionan como conjuntos de organizaciones plurales o pluralistas. Los distintos elementos, oficinas, grupos y profesiones que los componen no obedecen en sus comportamientos cotidianos a objetivos unívocos comunes que se impondrían a todos de la misma manera. Cada uno persigue sus intereses sectoriales, manifiesta su propia visión de lo que es eficaz y racional. No hay racionalidad colectiva única. Crozier, en sus análisis de los servicios de cheques postales y de la manufactura de tabacos (Crozier, 1964), da una muestra espectacular de esta diferenciación intraorganizacional.

Los ajustes entre actores se practican en tomo a las relaciones de poder que se tejen entre ellos. Los actores que controlan poderosas incertidumbres de las que dependen terceros, si no toda la organización, hacen que estos terceros y la organización dependan de la negociación de su buena voluntad. Imponen su propia racionalidad, sus propias reglas de juego. Sin embargo, a menudo, el poder no está en manos de los escalones más altos de la jerarquía, sino en los niveles de base o en la periferia. Quienes deciden formalmente no tienen información y actúan de manera abstracta, por principios generales. Los que ejecutan las decisiones adaptan a las circunstancias locales los principios decididos por la cúspide y poseen información que ocultan celosamente en la manga. Porque, en definitiva, nadie tiene interés en comunicarse con el otro; cada uno se reserva un margen de autonomía frente a los demás y se protege contra las consecuencias de su forma de actuar. De ahí un círculo vicioso de desajustes que se refuerzan mutuamente, quedando la decisión cada vez más separada de la ejecución, centralizada en la cúspide, mientras el decisor recurre, cada vez más, a criterios reglamentarios para actuar sobre los problemas en la base. La Administración francesa es un ejemplo característico de organizaciones que estallan en mil racionalidades sectoriales yuxtapuestas, que eclosionan entre ellas y que la jerarquía no puede integrar (Dupuy, Thoenig, 1985).

Frente a universos tan plurales y explosivos la iteración de la decisión depende del manejo del poder. La cuestión es saber quién tiene el poder para anticipar el proceso. Sin embargo, el poder, aunque esté repartido desigual-

mente entre los actores, nunca es acaparado por un solo grupo o actor. Los otros se reservan sus bazas, que aun siendo débiles no son menos reales, porque el actor más poderoso no puede hacerlo todo solo y necesita de la cooperación ajena. A partir de ahí, se desarrollan procesos de intercambio y negociación que se traducen en compromisos tácitos.

En un universo plural, la decisión depende del orden de los compromisos. El decisor no tendrá verdaderamente margen de acción sobre ella si, además, no ocupa una posición de poder frente a aquellos cuya adhesión y ayuda moviliza. Si no es el caso, y esto sucede a menudo, no pasará de mero ratificador pasivo de los compromisos tolerables para la organización y que, de cierta manera, le impone la relación de fuerzas. El contexto está primero, no el problema de cuya decisión se trata.

Esta imagen de la decisión como *Realpolitik* de la influencia y del poder, es pesimista. Se opone a una estrategia de acción que aquí llamaremos *sinóptica.* Esta última postula que, de entrada, hay que poner los problemas sobre el tapete con toda transparencia y en todas sus dimensiones (preferencias, alternativas, efectos). El decisor debe afrontar la elección con las cartas en la mano, y la norma de elección debe ser aspirar a la perfección, al ideal. Ahora bien, frente a un universo plural, dicha estrategia es irrealista y está condenada al fracaso. De ahí otra estrategia, denominada *incrementalismo disjunto* (Lindblom, 1959 y 1968; Braybrooke, Lindblom, 1970).

Lo posible es la referencia para la acción. Un universo plural se presenta, en efecto, como una caja negra en la que no existe ningún consenso posible: ni sobre el problema, ni sobre las preferencias, las alternativas y los criterios de elección. Por tanto, el cambio –o la decisión– sólo puede ser inducido al margen, de forma indirecta. Para el decisor, un proceso incremental disjunto se caracteriza por la adopción de comportamientos tales como:

- no insistir sobre el contenido, no identificarse o encerrarse en el problema o en una alternativa (so pena de parecer que se toma partido y, por lo tanto, de que uno se erige en portavoz de un punto de vista particular no aceptado por las demás partes interesadas);
- actuar cada vez que se pueda y que se presente una ocasión (por lo tanto, no forzar la decisión);
- aceptar el tratamiento de problemas «anodinos», aun parcial o lejanamente relacionados con el problema central (un paso cada vez);
- estar dispuesto a intercambiar concesiones con los jugadores con los cuales se trata de actuar (dos pasos adelante, un paso atrás);
- multiplicar las coaliciones con numerosos jugadores sobre múltiples puntos (no crear divergencias radicales entre dos campos opuestos);
- gestionar el tiempo como un recurso del juego.

Se trata de una verdadera homeopatía del cambio: un sistema complejo, atravesado por fenómenos de poder, se transforma en pequeñas dosis inyec-

tadas en múltiples puntos. La decisión, en este caso, no consiste en conseguir la curación, sino en alejar el mal: hacer menos mal que antes, descartar lo peor o lo insoportable.

4.4. LA ANARQUÍA ORGANIZADA

Las decisiones se toman sin que nadie se dé verdaderamente cuenta. Después se percibe que se ha hecho algo parecido a una opción. No es eviden: te ni identificable quién, cuándo, cómo y por qué. La observación muestra que, a veces, las organizaciones se comportan de una manera desconcertante. Buscan poner en marcha soluciones de rutina, más que solucionar problemas nuevos. Establecen una mala relación entre los problemas por resolver y las soluciones disponibles. Y, cuando consideran los problemas y las soluciones, no los evalúan en términos de sus respectivas preferencias comparadas sobre una escala graduada, sino que las evalúan en relación a juicios y afirmaciones extremas: algo está bien o mal en sí; no un poco mejor o un poco peor que alguna otra cosa. Entre el éxito y el error no hay lugar para matices.

Este tipo de situación se encuentra en las anarquías organizadas (March, 1988). Es el caso de organizaciones muy informales: ciertas asociaciones o colectividades religiosas. Inversamente, es también el caso de conjuntos bien estructurados: el ejército en tiempos de paz, las grandes universidades. Así, advertimos que la construcción del metro regional parisino (RER), en el curso de la década de 1960 no se puede referir a un acto de decisión preciso, 10-calizable en el tiempo, atribuible a un responsable y constitutivo del RER en cuanto tal (Sfez, 1981). ¿Sería necesario, por ejemplo, remontarse hasta la apertura de una vía experimental de ferrocarril subterráneo, en el curso de los años veinte? ¿O bien la idea nació un día de verano de 1960 en la cabeza de un ministro de Obras Públicas que se dirigía en bicicleta a su despacho?

La ambigüedad y la confusión constituyen las propiedades colectivas del funcionamiento real de estos conjuntos. No hay casi consenso; la opacidad es grande y el equívoco está generalizado. Estas propiedades afectan:

- A los fines y las preferencias: se formulan de una forma abstracta y normalizada. Coexisten competitivamente.
- A las actividades y a las tareas: se caracterizan por la ambigüedad y la vaguedad.
- A los procedimientos y las maneras de hacer: son intercambiables y equívocas.
- A los participantes y a los actores: su disponibilidad y su participación son fluidas. Agunos no están presentes cuando deberían estarlo; otros intervienen sin invitación o mandato.

Para que se desarrolle un proceso de elección, es necesario que se esta-

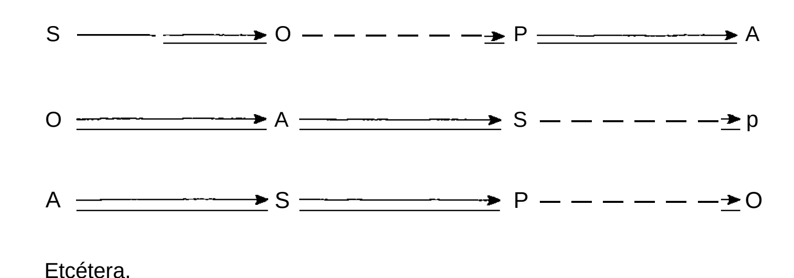
blezca un encadenamiento entre estos cuatro elementos. Más concretamente, el proceso pone en relación:

- Un problema (P). Un problema traduce un objetivo o una preferencia. Un objetivo o una preferencia se traducen en que el individuo les concede una atención especial, se preocupa por ellos.
- La ocasión de una elección (O). Es un caso particular de procedimiento o de forma de hacer: por ejemplo, el establecimiento de un presupuesto o el encuentro de dos personas en un ascensor. Es un momento en cuyo transcurso un conjunto produce un comportamiento llamado decisión.
- Una solución (S). Tiene el aspecto de una actividad o de una tarea. Alguien hace algo que toma la forma de una decisión a los ojos de talo cual actor en la organización.
- Los actores (A). Un actor es un individuo o un grupo cuya atención hacia un problema, o el apego que tiene por una solución, lo deciden a participar en el proceso decisorio. Dedica su tiempo a estar presente y pesar en las decisiones.

A priori se puede esperar que el encadenamiento se produzca así:

p ——→ O – – – – – – –→ A ——→ S

Una observación más atenta muestra que esta confluencia no es sino una entre otras posibles. Así se encontrarán encadenamientos del tipo:



Etcétera.

No faltan ejemplos de confluencias distintas.

Un ministro comprueba la necesidad de actuar de manera visible en la escena política pública (A). Busca una idea nueva y la encuentra (S). No recibe apoyo para llevarla a cabo. Bruscamente, se produce un acontecimiento cuyo impacto explotará (P). Presenta su solución al problema ante el Consejo de Ministros, que la adopta (O).

La elaboración de un presupuesto es una circunstancia favorable para las elecciones (O). Hay una participación activa entre ciertos grupos de presión para obtener ventajas del gobierno: subvenciones o desgravaciones (S).

Buscan el apoyo de tal ministro o de tales partidos (A). Y crean un acontecimiento para reforzar su demanda: huelga, manifestación, amenazas de voto de castigo, etc. (P).

Por otra parte, y esto puede ser aún más importante para comprender las políticas públicas, el encadenamiento es diferente según los actores afectados por el mismo proceso de elección. Lo que es una solución para uno, constituye un problema para otro. La política relativa al transporte de mercancías por carretera es una muestra de ello. El fraude que practican los camioneros (incumplimiento de la duración máxima del tiempo de conducción, exceso de la velocidad autorizada en carretera, etc.) es un problema para el ministro de Transportes, porque provoca accidentes que pueden crispar la opinión pública, Al contrario, es una solución para los fletadores porque les permite ofrecer mejor precio a los cargadores en una situación de fuerte competencia. Otro caso clásico: las controversias sobre si una decisión ha sido o no tomada en un momento dado. En una negociación social, el Estado patrón considera que se ha alcanzado el acuerdo cuando los representantes sindicales han aceptado un compromiso en la mesa de negociación, pero estos últimos estiman que el acuerdo será definitivo cuando los trabajadores desconvoquen la huelga.

En una anarquía organizada, el encadenamiento se produce entre soluciones, problemas, actores y ocasiones de elección, gracias a dos condiciones: el tiempo y el malentendido. Dicho de otra forma: el proceso de reencuentro y de confluencia entre estos cuatro factores muestra una lógica casi aleatoria. Una anarquía organizada se parece, en efecto, en muchos aspectos, a un cubo de basura. En un cubo de basura, ciertamente, se amontonan desordenadamente toda clase de detritos heterogéneos, sin relación entre sí. Lo mismo sucede en un conjunto social complejo, donde se acumula un inventario considerable de soluciones potenciales, de problemas latentes, de actores rituales, de ocasiones posibles de selección. Una decisión es, entonces, el encadenamiento de algunos de estos elementos entre ellos a través de la duración y del malentendido. Es una construcción cuyo devenir no es fatal o necesario, sino una configuración entre muchas otras posibles.

Una decisión sólo existe porque ciertos actores o terceros la perciben como tal. En una anarquía organizada, como lo demuestra gran número de estudios empíricos realizados a partir del modelo elaborado por March y Olsen, tienen lugar tres procesos principales de encadenamiento decisional:

— La elección final realizada responde a un problema, ya sea el considerado al comienzo u otro que lo haya sustituido sobre la marcha. La observación de los hechos sugiere que este proceso, estadísticamente, es un caso que se da con escasa frecuencia. En otros términos, pocas decisiones públicas pueden ser conectadas a problemas claramente identificables.

— La opción no responde, o ya no responde a un problema. El problema se ha perdido de vista a lo largo del camino o nadie lo ha evocado nunca. La elección se realizó gracias al descarte de todo problema, en una especie de

fuga hacia delante. Ésta es una situación mucho más frecuente que la primera. La ausencia de problema hace posible la elección de un acto.

- El problema ha sido descartado y no tuvo lugar una elección final. El proceso se ha detenido por abandono.

Frente a un contexto decisional que funciona siguiendo el modelo del cubo de basura, toda racionalidad prescriptiva es, en última instancia, inútil. Faltan, en efecto, dos condiciones necesarias:

- Los actores, en la escena decisional, modifican sin cesar sus percepciones de los problemas para justificar su acción, sus soluciones, su definición del momento de elección, su forma de considerar las partes interesadas que se incluirán en el proceso.
- Existen pocas reglas, normas u obligaciones que se impongan a todos y que estructuren el proceso conducente a la toma de decisión.

Entonces, ¿qué puede hacer quien dirige un cubo de basura? ¿Pueden actuar los jefes de anarquías organizadas? En cualquier caso, no les sirve de nada tomar, ellos mismos y autoritariamente, las decisiones ni intervenir de una manera táctica (por incrementalismo disjunto) o aun recurrir a instrumentos cuantificados. El resto del cubo percibiría sus decisiones como parciales, retorcidas. Las coaliciones serían muy débiles y muy frágiles. Los argumentos técnicos, las cifras y los datos no serían creíbles. Al contrario, si los dirigentes quieren mantener un margen de juego, harían mejor en distanciarse y mantener las manos libres para las cosas esenciales. Delegan, creen en las virtudes de la competencia interna y de los conflictos (que gane el mejor) y tienen confianza en la capacidad del cubo de basura. Para actuar hay, sin embargo, dos áreas que sólo ellos controlan: la elección de los dirigentes intermedios, que convierten en un tema privativo, mediante la cual crean lazos de lealtad personal; y la redefinición periódica de las estructuras formales (organigrama, etc.), por la cual pueden remover de tanto en tanto el cubo, como el bastón en el hormiguero, y hacer pesar la amenaza y la incertidumbre sobre las autonomías fragmentadas.

5. **El estilo decisorio**

La teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones, cuando no relaciones de causa a efecto, entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce. La tarea de las ciencias sociales y políticas, en este aspecto, está lejos de haber terminado. Sin embargo, algunas certezas parciales ya están disponibles. Pueden resumirse de la siguiente manera.

La sustancia de las decisiones depende, por la estrategia de los decisores que intervienen, de la naturaleza de los problemas. Depende también, estrechamente, del contexto institucional, organizativo y sociopolítico en el que se mueven quienes deciden. Por ello:

— el modelo de incrementalismo disyunto, elaborado por Lindblom, se adapta a los escenarios de acción fragmentados y pluralistas;
— el modelo de la tiranía de los procedimientos muestra el comportamiento de quienes deciden haciendo frente a medios burocráticos centralizados, estratificados y sumergidos en el formalismo de las estructuras;
— el proceso casi aleatorio, hecho de malentendidos, ambigüedades y «embustes» (de comportamientos de tramposos), muestra un universo en el que las reglas sobre las reglas no logran un mínimo de cohesión colectiva ni de consenso;
— la presión de la conformidad con el papel se encuentra en contextos cuyas normas adscriptivas (estatuto, partidos, etc.) desplazan las consideraciones adquisitivas, y los criterios de eficiencia y de eficacia, como es el caso en medios muy integrados y socialmente protegidos.

El cajón de las herramientas analíticas contiene múltiples claves para aclarar la complejidad de situaciones y actividades que conducen a una opción legítima. Una demostración espectacular desde el punto de vista pedagógico se encuentra en la crisis que, en octubre de 1962, opuso a Estados Unidos y la Unión Soviética a propósito de la instalación, por esta última, de misiles nucleares en la isla de Cuba. Esta crisis se tradujo en una extrema tensión que estuvo a punto de conducir a la guerra mundial. En efecto, el gobierno norteamericano se da cuenta, durante el verano, de que los soviéticos arman a su aliado con misiles ofensivos que pueden atacar el territorio estadounidense. El presidente Kennedy exige su retirada poniendo a Kruschev ante una prueba de fuerza diplomática y psicológica, y estableciendo luego un bloqueo naval a la isla a fin de impedir que los barcos soviéticos sigan instalando las armas. Kruschev termina por ceder y retira los cohetes de Cuba. Esta crisis ha sido estudiada por Allison (Allison, 1971). Examinando esencialmente la conducta del gobierno norteamericano, repasa los hechos utilizando sucesivamente tres enfoques decisorios diferentes:

— Un enfoque en términos racionales. A primera vista, esta crisis ha sido conducida por las autoridades norteamericanas según los principios de la respuesta gradual, es decir, aplicando un esquema de racionalidad absoluta: formulación de soluciones variadas, comparación de sus costos y ventajas respectivas con la ayuda de técnicos y de expertos de alto nivel, recolección de un máximo de información, elección final efectuada según un criterio de optimación (mayores ventajas al menor costo) y aplicación inmediata. El bloqueo naval, la solución elegida, permite alcanzar el resultado. Allison de-

muestra que, en realidad, este sistema racional no fue el que se siguió verdaderamente. De hecho, la información utilizada a menudo era precaria y a veces escasa: los cohetes ¿eran realmente ofensivos? La aplicación del bloqueo naval no fue tan estricta, ya que la marina estadounidense operó a 200 millas de las costas de Cuba y no a 80 como exigía Kennedy.

- Un enfoque en términos de sociología de las organizaciones. Allison interpreta una parte de los «fallos» del esquema racional con la ayuda de conceptos desarrollados por el modelo de la racionalidad limitada. Las soluciones elegidas para responder a los soviéticos lo fueron porque estaban determinadas, no por la calidad intelectual de quienes decidieron (Kennedy y su estado mayor), sino por las características de las organizaciones a las cuales pertenecían. El gobierno norteamericano es un armazón heterogéneo de ministerios que recelan los unos de los otros y que tienen sus propias rutinas: el Departamento de Estado, la CIA, la Casa Blanca, el Pentágono, etc. La crisis se convierte en un desafío que cada uno intenta utilizar en su provecho, algunos contra los soviéticos, pero también para lograr una ventaja sobre el vecino: los aviadores norteamericanos quieren desquitarse del ejército de tierra, la CIA de los diplomáticos, etc.

En cuanto a las formas de actuar, están condicionadas por la habilidad de cada servicio. El bloqueo se realiza a 200 millas –lo que deja menos tiempo a Kruschev para reaccionar sin perder prestigio y acrecienta el riesgo de enfrentamiento militar entre ambas marinas- porque la US Navy dispone, desde hace mucho tiempo, de un plan de bloqueo a 200 millas que saca de sus cajones para esta ocasión.

- Un enfoque en términos de mercado político. Allison muestra, finalmente, que otros comportamientos norteamericanos se explican porque, al mismo tiempo que se enfrenta a una crisis internacional que opone a su país a la URSS, Kennedy es un operador político que se mueve en un mercado político y electoral interior, en su propio país. Las elecciones están a la vista, en otoño, para renovar una parte del Congreso. Hay que tranquilizar y tener en cuenta a la opinión pública, tanto más cuanto que Kennedy debe borrar la mala imagen producida por el fracaso de Bahía de los Cochinos, tentativa de invasión militar de la isla de Cuba orquestada por la CIA a principios de 1961, en el momento en que Kennedy asumía la presidencia.

Se ha sugerido una cuarta perspectiva, basada en un enfoque decisional por objeciones, para explicar esta crisis y su gestión por Estados Unidos. En otras palabras, la decisión es una secuencia de interacciones cuya dinámica proviene de las objeciones que los múltiples actores expresan por tumo a las opciones y a las soluciones que se proponen. Para los actores, lo racional no es resolver el problema de la presencia de misiles ofensivos en manos de los soviéticos y en suelo cubano, sino de solucionar los errores que cada uno

considera insoportables desde su punto de vista y que estas opciones acarrean. Para el presidente Kennedy es el riesgo de conflicto armado con la URSS; para el ejército de tierra norteamericano, la influencia de la aviación en el tratamiento militar del conflicto; para la diplomacia del Departamento de Estado, el canje de la retirada de los misiles por el «abandono» de Berlín Oeste por los aliados (Anderson, 1983).

Resumiendo: abundan modelos de interpretación que permiten explicar el resultado de un proceso de decisión, pero también su estilo. Las ciencias sociales han tratado de establecer si hay un nexo entre el estilo del proceso y las propias decisiones en la materia adoptadas en tomo a la mesa. Dos parámetros dejan más precisamente su huella en el proceso decisional:

— El grado de acuerdo o desacuerdo existente entre los que participan en la decisión acerca de los objetivos y los valores ligados al problema que se considera. ¿Hay consenso o, al contrario, divergencia?

— El grado de certeza o incertidumbre que prevalece entre los actores en cuanto a los medios que deben utilizarse, al conocimiento de los hechos y a la eficiencia de las soluciones. Los hechos y los métodos para tratarlas ¿son claros y evidentes o bien nos hallarnos en una situación de vaguedad, de conocimiento débil, de incertidumbre?

Grado de acuerdo sobre los objetivos y *los valores*

		Grado de acuerdo sobre los objetivos y *los valores*	
		Alto	Débil
Grado de certeza sobre los medios, los hechos y *el conocimiento*	Alto	*Proceso programado* Rutinas; automatismos; no acontecimientos. Tecnificación, burocratización Y planificación.	*Proceso negociado* Debates ideológicos; recurso a la experiencia y a la tradición. Controversias oficiales y compromisos ocultos.
	Débil	*Proceso pragmático* Recurso a los «expertos», empirismo (lo mejor que se pueda), búsqueda de variantes estratégicas.	*Proceso caótico* Prevención; descentralización, recurso a la autoridad o al hombre providencial.

El cruce de ambos parámetros da como resultado un proceso decisorio muy diferente desde el puntó de vista de sus características.

El estilo de decisión ¿está unido al contenido de las políticas públicas? La imaginación sociológica no busca sino apoderarse de tales hipótesis. Así, en Francia, las políticas constitutivas estarían dirigidas de un modo autoritario, mientras que las medidas reglamentarias serían más bien el resultado de compromisos negociados. El comienzo de la V República marcaría el apogeo de un estilo decisorio que mezcla el autoritarismo político con la tecnocracia de los expertos, desembocando en medidas globales. Sin embargo, considerar que las épocas posteriores siguieron el estilo inverso parece una síntesis peligrosa. Después de todo, quizá haya que aceptar que la complejidad y la negociación constituyen, hoy como ayer, un dato del que ninguna autoridad pública nacional puede hacer abstracción, aun cuando el gobierno parece actuar por decreto.

Bibliografía

Allison (G.), 1971, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis,* Boston, Little Brown.

Anderson (P.), 1983, Decision Making by Objections and the Cuba Missile Crisis, *Administration Science Quarterly,* 28, p. 202-222.

Bachrach (P.), Baratz (M.), 1963, Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework, *American Politieal Scienee Review,* 57, p. 632-647.

Bardach (E.), 1972, *The Skill Factor in Polities. Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, Universityof California Press.

Braybrooke (D.), Lindblom (C.), 1970, *A Strategy for Decision,* New York, Free Press.

Brewer (G.), De Leon (P.), 1983, *The Foundations of Policy Analysis,* Homewood, Dorsey.

Crozier (M.), 1964, *Le phénoméne bureaucratique,* Paris, Le Seuil.

\Cyert (R.), March (J.), 1976, *Les proeessus de décision dans l'entreprise,* París, Dunod.

DahI (R. A.), 1963, *Who Governs? Democraey and Power inan American City,* New Haven, New Haven Press.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administnuion en miettes,* Paris, Fayard.

Grémion (C.), 1979, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires el réforme de l'Etat,* Paris, Gauthier-Villars.

Hoos (J.), 1972, *Systems Analysis in Public Policy. A Critique,* Berkeley, Univ. of California Press.

Hunter (F.), 1952, *Community Power Strueture. A Study of Deeision Makers,* New York, Doubleday Anchor.

Jamous (H.), 1969, *Sociologie de la décision,* Paris, CNRS.

Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et eorporatisme,* Paris, PUF.
Jones (C.), 1970, *An Introduction to the Study of Public Poliey,* Belmont, Duxbury Press.
Johnson (R.), 1974, *Managing the White House,* New York, Harper and Row.
Lasswell (H.), 1970, *A Pre-View of Poliey Scienees,* New York, EIsevier.
Lindblom (C.), 1959, The Science of « Muddling Through », *Public Administration Review,* 19, Spring, p. 79-83.
Linblom (C.), 1968, *The Poliey Making Proeess,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.
March (J.), 1988, *Deeisions and Organizations,* Oxford, Basil Blackwell.
March (J.), Simon (H.), 1964, *Les organisations,* Paris, Dunod.
Neustadt (R.), 1960, *Presidential Power. The Polities of Leadership,* New York, John Wiley.
Padioleau (J.), 1981, *Quand la Franee s'enferre. La politique sidérurgique de la Franee depuis* 1945, Paris, PUF.
Ripley (R.), Franklin (G.), 1984, *Congress, the Bureaucraey, and Public Policy,* Homewood, Dorsey Press.
Sapolsky (H.), 1972, *The Polaris System Development. Bureaueratie and Programmatie Success in Government,* Cambridge, Harvard Univ. Press.
Sfez (L.), 1981, *Critique de la déeision,* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
Simon (H.), 1957, *Administrative Behavior,* New York, Free Press.
Simonnot (P.), 1979, *Les nucléoerates,* Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
Suleiman (E.), 1976, *Les hauts fonctionnaires et la politique,* Paris, Le Seuil.
Thoenig (J.-el.), 1987, *L'ère des teehnoerates,* Paris, L'Harmattan.
Wildavsky (A.), 1970, Rescuing Policy Analysis from PPBS, *Publie Administration Review,* 2, p. 189-202.
Zysman (J.), 1977, *Politieal Strategies for Industrial Order. State, Market and Industry in Franee,* Berkeley, University of California Press.

CAPÍTULO VI

LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En francés es cuestión de poner en práctica *(mettre en œuvre)*; en inglés, de *implementation.* *
En efecto, ¿la ejecución de una política pública debe generar necesariamente efectos? Lo esencial puede estar ahí: un término específico como implementar denota, por parte del analista, la prudencia de no prejuzgar el contenido y el proceso, rompiendo, si es preciso, con el sentido común.

1. **El enfoque** *top-down*

¿Por qué interesarse en la ejecución? En las políticas públicas ocurre como en muchos otros actos. La decisión ha sido tomada en el centro; aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor.

1.1. UN RAZONAMIENTO LINEAL

El hecho es que, culturalmente, se subestima el momento de la implementación. Continuamos transínitiendo representaciones de lo real que quitan importancia al papel que pueden cumplir los ejecutores. Si quienes deciden actúan en la escena política, los que ejecutan, por su parte, se despliegan en los aparatos administrativos. Las metáforas no son inocentes en esta materia. Tres creencias estructuran más precisamente este razonaíniento:

* Aquí hablaremos indistintamente de ejecución, implementación o puesta en práctica. *(N. del T.)*

- La primacía jerárquica de la autoridad. La administración, que es la espina dorsal de la implementación, se parece a una pirámide jerarquizada y centralizada. La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. En la perspectiva dibujada a este respecto por Max Weber, la burocracia simboliza el modo de autoridad más racional, y la regla actúa como el principio legítimo más constrictivo. Ejecutar significa que los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los actos deseados.
- La distinción entre el universo político y el mundo administrativo. Hay dos esferas radicalmente distintas en la actividad pública. Una corresponde a los responsables elegidos por votación. Otra reúne a los funcionarios. Cada una procede con normas específicas. Sin embargo, el mundo administrativo no representa ningún desafío especial en la medida en que el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen referencias objetivas.
- La búsqueda del principio de eficiencia. Existe en el seno de las organizaciones un principio fundador que ordena la buena gestión diaria: la optimización de los recursos y los resultados. La eficiencia deriva de métodos de trabajo, de procedimientos científicamente establecidos a los que toda persona que se considere racional debe adherirse. Ésta es, por ejemplo, la perspectiva desarrollada en los años 1920-1930 por la escuela gestionaria inspirada por Fayol.

De ahí una visión que minimiza el significado de la implementación en el trabajo político. Poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción de tipo político se permiten a los escalones de ejecución de una estructura de mando situada arriba, en el centro, en la cúspide de la máquina. Implementar significa aquí que:

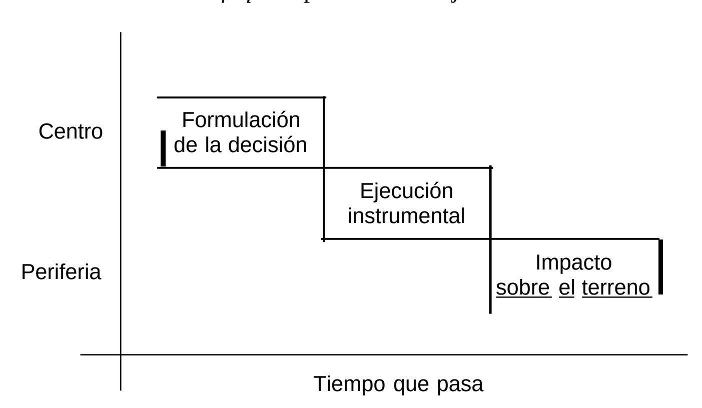
- quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad;
- la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad;
- el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Según esta óptica, existe, pues, una separación neta entre la concepción de una política y su ejecución. Además, ésta es posterior a aquella que la precede. Dicho de otra manera, una política no se enuncia realizándola sobre el terreno; preexiste a su ejecución.

Esta perspectiva se denomina a menudo *top-down* en la literatura anglosajona. Describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que des-

ciende del centro hacia la periferia. Lo alto gobierna por la definición del sentido y de los fines, y por el mantenimiento de la autoridad. La base aplica, por conformidad a la jerarquía y por apropiación instrumental.

El enfoque top-down *de la ejecución*



El paso del centro a la periferia se traduce por la transformación de los objetivos en medios, por la sustitución de la política por la técnica, por la desaparición de los desafíos conflictivos en provecho de las racionalidades gestionarias.

1.2. EL DOMINIO DE LA ACCIÓN

El enfoque *top-down* parece creíble. Las instituciones administrativas de los Estados modernos están edificadas sobre estas premisas. Es también intelectualmente elegante. En fin, en un mundo ideal, provee la solución a la gestión de la intendencia diaria.

Los sociólogos de la organización la han completado observando el otro lado del espejo; es decir, la vida diaria en los despachos. Han descubierto «averías» en la máquina. Así, estudian los comportamientos reales que adoptan los escalones de ejecución en la base de los servicios públicos: los encargados de la ventanilla en una prefectura (Worms, 1965), los obreros de mantenimiento en el Servicio de Explotación Industrial de Tabacos y Cerillas (Crozier, 1964), el guarda forestal en la Administración federal norteamericana (Kaufmann, 1967) o los servicios locales de la Tennessee VaIley Authority (Selznick, 1949). La misma observación se impone en todos los casos: lo que sucede en la base de la maquinaria piramidal es mucho más complicado de lo que cree la cumbre.

Hay una importante autonomía de acción. Los ejecutores, cuyos comportamientos están, en principio, condicionados por los procedimientos técnicos y administrativos, se los apropian discrecionalmente, hasta convertirlos en

soporte de su propio poder interno frente a sus jefes o subordinados y clientes exteriores. En la base se desarrolla una vida compleja que no tiene gran cosa que ver con la racionalidad a que la cúspide pretende atenerse, hecha de juegos de influencia y de negociaciones en torno a la aplicación de las normas y de los procedimientos. La naturaleza de las prestaciones públicas está condicionada por los escalones de ejecución, cuyas particulares lógicas de acción -nacidas como consecuencia de reacciones psicológicas, presiones jerárquicas o estrategias de poder- modifican el modo de transformación como los de los objetivos generales en una realidad para el usuario a nivel local. A su manera, la base es activa. Escapa a las órdenes y al control de la cumbre. La no ejecución plantea, por tanto, un problema de capacidad de control y de coordinación. La ejecución es una fuente de disfunciones.

El enfoque *top-down* basa su estatuto en su capacidad de plantear una perspectiva dirigida hacia la acción, con tonalidad gestionaria. Trata de responder a cuestiones concretas. ¿Por qué se observan tantos errores y tantas disfunciones en la ejecución de las políticas públicas? ¿Es verdaderamente posible una implementación perfecta, teniendo en cuenta la complejidad del mundo moderno?

La solución pasa por una revisión .de las condiciones de partida que es necesario satisfacer para que las disfunciones sean mínimas (Hood, 1976; Fesler, 1980; Gunn, 1987). Algunas de estas precondiciones, requeridas para aspirar a la perfección, se hallan, de entrada, fuera del alcance de los ejecutores. Por ejemplo, un contexto político, las disposiciones públicas, los marcos institucionales constituyen otros tantos condicionamientos para los ejecutores. En cambio, otras variables dependen de sus atribuciones; los ejecutores las pueden enmendar o moldear más o menos (Hogwood, Gunn, 1984). Así:

- el horizonte de tiempo disponible, la duración y el calendario previstos;
— el acceso a los recursos suficientes -ni demasiado ni poco- y la disponibilidad de recursos adecuados;
— la conformidad de la teoría de cambio social sobre la que descansa la concepción de la política pública; es decir, el hecho de que exista realmente una relación entre las consecuencias esperadas y las intervenciones públicas;
— la existencia de un circuito lo más corto posible entre el decisor y el ejecutor;
— que para una política pública haya un solo ejecutor, claramente designado y con libertad de movimientos;
— la buena comprensión y el acuerdo personal de los ejecutores en cuanto a los objetivos que se han de promover, condiciones necesarias para su motivación;
— la existencia de procedimientos y de tareas bien especificados y organizados según una secuencia correcta;

una comunicación y una coordinación perfectas entre los ejecutantes;

- la obediencia perfecta, es decir, la ausencia de resistencias de los ejecutores frente a la autoridad que decide.

De las observaciones empíricas puede extraerse un modelo prescriptivo (Brewer, Léon, 1983). Así, las dificultades de ejecución se acrecientan cuando:

- la fuente de la política y el nivel de autoridad donde se ha concebido el contenido, se encuentran alejados de los ejecutores;
- a la política que se va a ejecutar le faltan claridad y precisión en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados, sea por su carácter demasiado sucinto o abstracto, sea por las complicaciones que pesan sobre ella;
- la política desencadena reacciones hostiles en la opinión pública o veleidades de captación en intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados;
- a los ejecutores no se les ofrecen estímulos positivos para el éxito.

El problema del control de la ejecución ha sido relanzado al comprobarse que cuanto más multiplican los gobiernos sus intervenciones, menos se traducen éstas en resultados. La intendencia ya no sigue. Dunsire habla de *implementation gap* (Dunsire, 1978). El fenómeno se vuelve patente desde el final de los años sesenta en Estados Unidos y en Europa. El Estado no cesa de legislar, pero en la práctica no pasa gran cosa, o bien se produce lo contrario de lo esperado.

Es el caso del proyecto de «Gran Sociedad» apadrinado por el presidente L. B. Johnson. Durante algunos años, el Congreso norteamericano adopta un número considerable de nuevas intervenciones federales en campos tan variados como la ayuda social y el urbanismo. Las decisiones se votan rápidamente y sin dificultad. Pero el desencanto no tarda en surgir. Por una parte, las nuevas prestaciones se retrasan debido a la saturación de los servicios responsables. Por otra parte, se plantea la duda de si las decisiones adoptadas por el Congreso y el ejecutivo federal no están más pensadas para demostrar que se decide, que para ser ejecutadas. Su contenido es ambiguo, vago o abstracto; un catálogo de deseos más que un dispositivo operativo. Los ejecutores, abrumados por la tarea y criticados por el público, son objeto de fuertes presiones (Derthick, 1972; Radin, 1977).

De ahí las llamadas al orden de los politólogos (Lowi, 1969). El gobierno federal ha pasado, a lo largo de su historia, de lo particular a lo general. Así, la *lnterstate Commerce Act*, de 1887, era una «buena» ley porque era concreta, pues afectaba a un ámbito particular si no menor

del comercio -únicamente los ferrocarriles-, y sus ejecutores disponían de flexibilidad para aplicarla. En el siglo xx las leyes intentan controlar globalmente el comportamiento humano, en forma de peticiones de principio llevadas a lo universal -lo que Lowi llama el entorno de la conducta- al mismo tiempo que endurecen sus modalidades de aplicación. Tal es el caso de las *Civil Right Acts* destinadas a combatir, de manera sinóptica, frontalmente y hasta la erradicación completa, la discriminación racial y sexual. La consecuencia es una degradación de criterios de aplicación de las políticas públicas y, al mismo tiempo, una crisis de confianza creciente de la población frente a los poderes públicos. En efecto, cuanto más tratan los políticos de temas generales, mayores dificultades experimentan los servicios públicos para orientar su ejecución y mayor espacio se abre para las intervenciones de los grupos de presión, quienes tratarán de influir en la aplicación de la ley según sus puntos de vista.

Lo mismo se comprueba en las políticas públicas de Francia. Enseñanza superior, política industrial, protección del medio ambiente, transportes, urbanismo: tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha han dotado los distintos sectores de leyes-marco de carácter exhaustivo. Sobre el terreno, ya es otra historia. Los servicios ejecutivos no disponen de la base local ni de los instrumentos técnico-jurídicos necesarios, por ejemplo, limitar la contaminación industrial. Con respecto a la descentralización, el desfase entre la teoría y la práctica se revela todavía más espectacular. Las grandes políticas de reforma destinadas a fomentar la participación de las fuerzas vivas y los ciudadanos desembocan en pequeñas combinaciones locales que reequilibran los poderes entre los representantes del Estado -el prefecto- y los funcionarios electos comunales o departamentales: el alcalde, el presidente del Consejo General (Grémion, 1976; Dupuy, Thœnig, 1985).

A partir de la dificultad de los poderes públicos, no ya para decidir, sino para hacer, se recomendará al Estado que abandone sus proyectos sinópticos en provecho de un enfoque más realista, tomando en cuenta las rigideces burocráticas internas de las administraciones y la fuerza de los acuerdos locales entre sus representantes y los grupos de intereses: electos, notables económicos y sociales, etc. (Crozier, 1987). El criterio de eficiencia no es la coherencia de la decisión ni el apoyo que recibe entre las élites, sino su factibilidad, los efectos de palanca reales que puede generar en el momento de la ejecución. Ésta se ve rehabilitada como un problema colectivo mayor. Se convierte, incluso, en un recurso de aprendizaje y de adhesión para los vértices del Estado, separados de la información concreta y de la comunicación con los administrados.

A fin de cuentas, más que un problema de gestión y control de los aparatos administrativos, ¿no es el propio enfoque *top-down,* sus postulados mismos, lo que debe ser puesto en duda?

2. Razonamientos alternativos

A partir de los años setenta, una literatura científica especializada se adueña progresivamente del tema de la ejecución de las políticas públicas. (Para una reseña de los trabajos norteamericanos véase Yin, 1980.)

Una referencia ya clásica es el estudio realizado por la Universidad de California, en Berkeley (Pressman, Wildavsky, 1973). En 1966, la Economic Development Administration, un organismo federal, concede subvenciones a empresas de la ciudad de Oakland -en forma de aumento de sus capitales- para crear empleos para desocupados de larga duración. Se acuerda destinar 23 millones de dólares a este fin. Así se crearán 3.000 empleos. Tres años más tarde sólo se habían gastado 4 millones, generadores de 68 nuevos empleos.

En ciertos aspectos, este trabajo no se caracteriza por una gran originalidad. Enumera la larga lista de errores, desventuras, obstáculos, distorsiones y disfunciones, a las que se ve sometido el programa desde su concepción, en Washington, hasta su ejecución práctica, a 4.500 km de distancia, en Oakland. La situación se complica debido a la implicación de innumerables intermediarios, servicios públicos y organismos locales en la gestión. Pressman y Wildavsky no ofrecen un nuevo modelo explícito: desde su punto de vista, la ejecución sigue una secuencia lineal, unidireccional, en la cual lo de arriba, o la cúspide, condiciona lo de abajo, o las condiciones de acción en la base, sin ningún tipo de retroacción. No obstante, el libro merece una lectura atenta porque señala dos vías estimulantes. Por una parte, anula toda diferencia entre actores políticos y actores técnicos, ya que cada uno a su modo contribuye a pervertir el proceso. Por otra parte, para Wildavsky y Pressman, toda realización, toda acción, esté o no en la línea de la política formulada al comienzo, significa una actividad de puesta en práctica.

La implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos. El contenido de una política pública está condicionado tanto por su ejecución como por la decisión (Radin, 1977). A partir de ahí, esta perspectiva será explotada por numerosos estudios, con objeto de construir una teoría política (y no una teoría gestionaria) de la ejecución (Nakamura, 1980; McLaughlin, 1983).

El papel de los ejecutores parece determinante. Otro investigador de Berkeley, observando lo que sucede una vez que ha sido adoptada una ley, comprueba que el juego está lejos de haber terminado (Bardach, 1977). La decisión, tomada por los políticos californianos, de reformar la política relativa a los enfermos mentales pasa por las manos de los administradores. Bardach observa que su contenido continúa siendo reformulado, enmendado, transformado. En efecto, los ejecutores adoptan posiciones frente al tema: distracción de los recursos, deformación de los objetivos, elusión de los controles exteriores, uso de la ley para aplicarla a otras políticas públicas. La panoplia está repleta de las múltiples formas que revisten las estrategias y las

tácticas de aquellos a quienes la ley ha sido confiada para su ejecución. A su manera, el ejecutor es un empresario político.

La línea divisoria entre el enfoque *top-down* y razonamientos de otro orden, emerge nítidamente cuando se leen las prescripciones que los autores extraen de sus observaciones, y los consejos que dan para actuar mejor.

Pressman y Wildavsky recomiendan a los decisores que minimicen las disfunciones, anticipando al máximo desde el comienzo, desde la formulación de la política, las condiciones concretas que presidirán la ejecución. En la medida de lo posible, se requiere sencillez, por ejemplo, evitando recurrir a intermediarios autónomos, a terceros ejecutores. Tras examinar una serie de decisiones tomadas en áreas tales como la contaminación del aire, la protección del litoral, las nuevas ciudades y la educación, otros autores identifican las condiciones que deben cumplirse para que la puesta en práctica tenga éxito (Mazmanian, Sabatier, 1983). En su opinión, se pueden evitar problemas si quienes deciden formulan directrices de actuación no ambiguas, de las que sean conscientes los actores y cuyos criterios estén claros. No obstante, ¿qué sucede cuando la característica de la acción política, es decir, el conflicto y la ambigüedad, marca con su sello la situación? Como recuerdan Barret y Hill, numerosas políticas se fundan en ajustes entre contradicciones o entre oposiciones (Barret, Hill, 1982). En efecto, el compromiso, deseado o no, explícito o tácito, permite avanzar a la acción pública. Este compromiso puede adquirir diversas formas:

- la existencia de normas, valores, visiones objetivamente contradictorias entre sí o que se consideran conflictivos;
- la necesidad de los decisores de respetar de antemano o ganar para su causa a los actores e intereses que ocuparán un lugar clave en el momento de la ejecución;
- el hecho de realizar concesiones, de eliminar la posible oposición de los que se verán afectados por la ejecución y que pueden «alborotar» políticamente en esa etapa del proceso.

Por otra parte, ocurre que una política pública sea concebida y modelada sin prestar atención a la manera en que los actores sociales son capaces de sortearla o neutralizarla. La ingenuidad de los conceptores tropezará entonces con la sorpresa de las reacciones de la sociedad: creen hacer el bien, pero los presuntos beneficiarios se sienten agredidos y los enemigos velan. Lo testimonian las políticas de reforma global de la educación lanzadas en Francia en 1982 por Savary y en 1986 por Devaquet.

El recurso de las autoridades competentes a políticas ambiguas, abstractas, operativamente vagas, refuerza el papel de los ejecutores. Parece como si la decisión pertinente para los interesados estuviera descentralizada hacia los escalones de ejecución. De ahí la paradoja de que, diariamente, el ejecutor deba resolver con sus actos el problema de la ausencia de consenso o el falso

consenso que presidió la formulación de las soluciones entre quienes tienen formalmente esa responsabilidad (parlamento, gobierno, etc.).

Es lo que demuestra, por ejemplo, la ley sobre la limpieza de bosques (Padioleau, 1982). Votada apresuradamente por el Parlamento un 31 de diciembre, sin oposición aparente, sin embargo, afecta de manera directa a los silvicultores a los que estimula a explotar mejor sus bienes, so pena de aplicarles unos impuestos. En realidad, el texto de la leyes bastante vago en lo relativo al importe real de los impuestos y al cálculo de sus bases tributarias. Se confió a cada prefecto de departamento su aplicación detallada, ajustando las tarifas según las circunstancias locales: tipos de bosques, climatología, tamaño de las propiedades, etc. De hecho, según su criterio, el prefecto podrá penalizar al silvicultor con una suma discreta o, al contrario, con una suma cinco o seis veces mayor, es decir, una verdadera sanción financiera. En la práctica se dan tantas soluciones como situaciones departamentales: cada prefecto hace «su» política forestal, respetando siempre escrupulosamente la ley. En este preciso momento, empiezan a movilizarse los intereses forestales afectados. Asombrosamente mudas hasta entonces en el plano nacional, las agrupaciones de silvicultores se manifiestan localmente tras la adopción de la ley, cuando el ejecutor, funcionario del Estado, pasa a la acción. El resultado es espectacular: en la mayoría de los casos, el prefecto debe contemporizar y aceptar la base impositiva mínima, frente a unos *lobbies* que han aceptado tácitamente una ley en apariencia moderna -rehabilitar el patrimonio económico que es el bosque-, encerrando sus ardores en la discreción de las antecámaras administrativas de provincias.

Presiones, negociaciones, regateos: la ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas. La ambigüedad de los textos y la flexibilidad de las disposiciones extienden el juego político hasta el ejecutor. ¿Podremos contentamos ahora con hablar de disfunciones en la base, de las que sería víctima la cumbre? De hecho, el decisor descarga sobre el ejecutor una parte del trabajo político propiamente dicho. El legislador nacional no puede ser tan inconsciente o ingenuo como para no preverlo. Por ejemplo, confiando a los prefectos la aplicación de un impuesto --en el caso de la limpieza de bosques- el decisor se muestra capaz de anunciar una política con la que contenta a sus partidarios sin castigar irremediablemente a los afectados que amenaza penalizar. Éstos pueden esperar. Y el decisor gana tiempo y no se compromete irreparablemente en una dirección demasiado rígida. Siempre podrá explicar que si la ejecución se atasca, habrá hecho lo que ha podido y que, decididamente, las resistencias burocráticas frente al cambio son demasiado fuertes. La ambigüedad guía su acción.

Si la formulación de la política pública se toma como punto de referencia y su aplicación se presenta como una sucesión de éxitos o de fracasos en relación a este punto, ¿cómo escapar a una perspectiva basada en el decisor?

Inspirándose en la teoría del *public choice,* Hjern propone un enfoque *bottom up,* que vaya de abajo arriba (Hjern, Porter, 1980). Partiendo de

las situaciones concretas de los interesados prescribe un proceso ascendente de la ejecución, que aplica especialmente a los países de economía mixta (Hull, Hjern, 1983). La fórmula *bottom up* seduce, aun cuando analíticamente parece más crítica que constructiva. En un importante artículo, Elmore propone por su parte un razonamiento de retroceso o *backward mapping*, que aplica a las políticas de empleo para la juventud (Elmore, 1987). Hay que abandonar lo que llama «la noble mentira de la ciencia administrativa», o sea, la idea de que quienes deciden controlan o pueden controlar a los ejecutores. Al contrario, el punto de partida se sitúa en la formulación concreta del comportamiento o de la situación que, en la práctica, incita a intervenir a una autoridad pública. Después, se trata de definir las soluciones organizativas, a través de las cuales este comportamiento o esta situación pueden verse afectados o modificados por la política pública, observando el efecto esperado. Este razonamiento invertido permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, sino las personas más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver.

La teoría de la ejecución, lanzada a comienzos de los años setenta por la ciencia política norteamericana a raíz de la controversia ideológica sobre el proyecto de «Gran Sociedad», encuentra un relevo fecundo en Europa occidental desde fines de la década de los setenta, en particular en Gran Bretaña (para un panorama de estos trabajos, véase Hogwood, Gunn, 1984) y en la RFA (véase especialmente el programa de investigaciones coordinadas por Mayntz, 1980).

Un avance importante provendrá del enfoque sistémico. Éste ofrece, en efecto, dos ventajas. Descubre los efectos de retroacción que ocasiona el contenido mismo de la política pública; y habilita la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político.

Más que lineal y unidireccional, el proceso de ejecución aparece movido por un principio de circularidad. Puede definirse como: 1) una declaración de preferencias gubernamentales, 2) mediatizada por un cierto número de actores, y 3) que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y las negociaciones (Rein, Rabinovitz, 1978). En otras palabras, todo participante en el proceso de ejecución puede intervenir en cualquier momento en otra parte del mismo proceso, aunque formalmente su turno haya pasado. La decisión jamás está definitivamente tomada, incluso cuando está en manos de los ejecutores. Rein y Rabinovitz observan que en el momento de la ejecución, el juego está dominado, en proporciones variables, por tres imperativos diferentes que pueden ser más o menos conflictivos entre sí:

— un imperativo legal: el respeto de los actores por la legalidad y por la subordinación jerárquica a las autoridades competentes;

un imperativo organizativo: el apego que los actores manifiesten por normas tales como el interés del servicio, la factibilidad técnica, la moral profesional, etc.;

- un imperativo concensual: la búsqueda por los actores de un nivel de acuerdo aceptable entre las partes influyentes que tienen un interés afectado por la política ejecutada.

Dado el carácter crónicamente inestable de la ejecución, la conciliación entre los tres imperativos es incierta hasta el final.

3. **Un marco analítico**

La ejecución de una política pública se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. Esta definición analítica da cuenta de dos facetas de la ejecución: una orientación normativa que incluye el cambio social y un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores.

3.1. LA TEORÍA DEL PROCESO DE CAMBIO

Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento. Ello implica modificaciones y perturbaciones en relación al «estado natural» de la gente y de las cosas inducidas, suscitadas o solicitadas. Un cierto número de ciudadanos, de interesados, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Se trata de obtener que, en los contextos así perturbados, los individuos y los grupos cambien a partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de los actores públicos. Por ejemplo: los policías y los gendarmes controlan la velocidad de los vehículos, se dejan ver en las carreteras, informan al público a través de campañas llamadas educativas, para que los conductores no sobrepasen los 90 km/h.

Si, como ha sido demostrado anteriormente, toda política pública encubre una teoría del cambio social, la ejecución constituye, en este aspecto, su prueba de la verdad. Se considera que existen relaciones de causa a efecto --con razón o sin ella, ésta es otra historia- entre las intervenciones públicas y la situación de los subordinados: por ejemplo, la limitación de la velocidad, variable independiente, debería hacer disminuir el número de accidentes graves en carretera. Pero una política pública no se contenta, implícita o explícitamente, con tomar a su cargo una causalidad al nivel más global referida únicamente a sus finalidades o a los indicadores de resultados. A través del dispositivo de ejecución que utiliza o pone en pie con este fin, admite

también apuestas sobre aspectos más precisos, especialmente sobre la capacidad de los ejecutores para apropiarse de las prescripciones y actuar sobre los interesados. Estos postulados, de orden más operativo, estipulan, por ejemplo, en materia de prevención en carretera, que el miedo al policía -las medidas represivas como las multas, retirada de permisos de conducir, etc.- bastará para provocar el respeto de las normas entre los conductores, pero también que el policía deseará asustar, que establecerá controles, y que asimilará los procedimientos definidos para vigilar y castigar. Tanto como el destinatario, es el ejecutor quien se convierte en un elemento clave en el proceso de cambio social que encubre una política pública. Las apuestas que recibe, ¿son correctas y actuará anticipadamente, o son equivocadas y ocurrirá algo distinto?

De ahí la necesidad imperiosa para el analista de aclarar los principales postulados teóricos que encubre una política pública en materia de cambio social. ¿Por qué razones se generan en el terreno efectos deducidos de una cosa a otra? La dificultad consiste en que el paradigma del cambio social, por lo general, no está especificado abiertamente ni se halla desprovisto de ambigüedad. Sin embargo, podemos utilizar una clave que permite descubrir rápidamente algunos parámetros esenciales:

i) *Los objetivos enunciados o enfocados*

— ¿Existen criterios prescritos por la autoridad pública? Por ejemplo, ¿se han dictado criterios cuantitativos o cualitativos en cuanto a los resultados que han de generarse, en términos de número o de nivel?

— ¿Cuál es la naturaleza de esos criterios? ¿Son «blandos» o «duros», son laxos o apremiantes, ambiguos o unívocos?

ii) *El horizonte de tiempo cubierto*

— ¿Existen plazos dados para que la ejecución genere resultados?

— Estos plazos ¿están estipulados de manera precisa o vaga, según una progresión escalonada en el tiempo o sólo por un tope final?

El postulado del plazo es una pieza maestra de la teoría de la ejecución. La autoridad pública administra un desfase. Legisla en un momento t, sus prescripciones se aplican desde el día siguiente o algunos meses más tarde y su ejecución puede demorarse sin límite o durante un plazo relativamente largo. No obstante, existe el riesgo de que en $t + n$ cambie el contexto global del problema. Las disposiciones normativas que comporta la decisión, ¿anticipan o no esa evolución? Así, unos decretos-ley de 1945 han regido durante cuarenta y un años las prácticas comerciales de Francia. Elaborados en un período de mercado negro para proteger a los compradores contra la negativa de los comerciantes a vender, continuaron

vigentes en períodos de abundancia económica, pese a que la relación de fuerzas económicas se había invertido en favor del comprador y en detrimento del productor (Dupuy, Theenig, 1986).

iii) *Los administrados afectados*

- La política pública ¿desarrolla hipótesis sobre su forma de adaptarse a las prescripciones? Por ejemplo, ¿se espera de los administrados que se conformen, que se resistan, o incluso que aprendan en función de procesos indirectos y difusos en el tiempo?
- ¿Qué tipo de incitaciones reciben? ¿Son inexistentes o numerosas, punitivas ---el bastón-, incitadoras –la zanahoria- o una combinación de ambas?

iv) *Los ejecutores movilizados*

- ¿Existen postulados o expectativas en cuanto a su modo de apropiación de la política pública? Por ejemplo, por conformismo jerárquico, por adhesión a la causa de la que tratan las medidas, etc.
- Su interés en apropiarse de las medidas públicas ¿es marginal o prioritario en relación a sus actividades diarias? ¿Administrarán un problema único, que es el tratado por la política pública definida, o bien este problema es una actividad entre otras?

En efecto, a menudo los decisores recurren a terceros para ejecutar sus prescripciones: agencias técnicas, servicios administrativos, funcionarios públicos, etc. El ejecutor no es neutro: el analista deberá apreciar los postulados que dicho recurso significa en cuanto a la racionalidad que el decisor atribuye al ejecutor, en cuanto a su capacidad para distanciarse del problema y a su voluntad de «ensuciarse las manos». ¿Se trata de individuos o de instituciones? ¿Son éstas privadas o públicas? ¿Tiene el monopolio un solo ejecutor o la responsabilidad está repartida entre varios? El ejecutor puede trabajar para distintos prescriptores: las direcciones departamentales de Equipamiento se encargan de ejecutar las políticas definidas por su jerarquía, el ministro de Equipamiento, pero se ocupan, además, de las tareas que les confían otros ministros, como los de Transportes o Industria. La confusión puede llegar incluso al extremo de que el ejecutor trabaje para sus propios subordinados. Las mismas Direcciones generales realizan obras para los entes locales, mediante retribución; entes locales clientes cuyos actos controlan las Direcciones generales en nombre del Estado: el tutor es, al mismo tiempo, proveedor. En resumen: la apelación a los ejecutores establece una mediación entre el decisor y el subordinado que, según el caso, hace de pantalla o de intermediario; endurece o, al contrario, relaja la coerción pública.

3.2. EL SISTEMA DE ACCIÓN

Si se desea romper con la perspectiva administrativista o *top-down,* hay que evitar dos trampas. La primera lleva a pensar que toda política pública engendra, casi *ex nihilo,* un proceso de ejecución que le es específico. En otros términos, una política dada es necesariamente el problema principal del que se ocupa el ejecutor y, en cada nueva decisión, el juego de la ejecución se distribuye nuevamente entre los jugadores. La segunda, que es un poco su contraria, contempla el proceso de ejecución como el camino, a veces difícil, que debe abrirse una decisión a través del aparato administrativo preexistente. Dicho de otra forma: las burocracias son alérgicas a toda innovación, y el aparato administrativo es monolítico. Tomadas como hipótesis pendientes de verificación, estas dos representaciones son aceptables si se confrontan cori los hechos. Admitidas como postulado, prejuzgan la observación de los hechos y sus interpretaciones.

La ejecución estructura un campo de acción en el que intervienen numerosos actores: los encargados formalmente de la ejecución -por ejemplo, los servicios exteriores del Estado-, y otros actores más lejanos, en principio no afectados, pero que se movilizan porque la ejecución representa un desafío para ellos o para sus mandatarios -por ejemplo, los notables locales-o ¿Qué hará el analista de las políticas públicas, provisto de una visión más neutra de los fenómenos? Tratará de confrontar la teoría con la práctica, el esquema prescriptivo con los hechos reales que puede observar.

Desde este punto de vista se puede establecer una útil distinción entre lo que Mayntz llama una estructura de ejecución y lo que denomina un proceso de ejecución (Mayntz, 1980).

Proceso designa la teoría o la prescripción: cómo la autoridad pública competente o el decisor percibe, define y fija la ejecución; las disposiciones contenidas o inferidas por la política (los problemas que se deben resolver, los criterios que han de aplicarse, los procedimientos con los que el decisor dota la ejecución para que se produzca el cambio). Un proceso abarca, por tanto, un campo social deseado, afectado o proyectado. Lo que hemos visto antes en este capítulo.

Por su parte, la estructura designa la realidad de los fenómenos, el aspecto concreto, tal como se desprende de la ejecución aplicada a los hechos. Se establece un conjunto de relaciones entre los actores. Se viven los problemas y se aplícan los criterios de un cierto modo. En síntesis: la estructura es el sistema de acción cuando la ejecución aparece efectivamente en la escena social.

El análisis consiste en confrontar las dos caras de la ejecución, el proceso y la estructura, lo prescriptivo y lo efectivo. La mayor parte de los estudios demuestran que ambas caras no son idénticas, desde el punto de vista de los problemas o de los objetivos y desde el de los criterios de acción y aun de los procedimientos. Las cosas no suceden como lo esperan,

creen y modelan los actores públicos. En sí misma, esta comprobación es relativamente trivial, aunque resulte útil para quienes dirigen la acción pública conocer las desviaciones que aparecen entre los objetivos y las realizaciones diarias.

A partir de una política federal de ayudas a la vivienda en la RFA, Wollmann muestra que los municipios, lejos de comportarse como beneficiarios pasivos del maná llegado de Bonn, se activan hasta adoptar comportamientos comparables a verdaderas contraejecuciones (Wollmann, 1983). La base se apropia de la dirección de la puesta en práctica jugando contra el decisor, pero, paradójicamente, desplegando estrategias alternativas, diferentes a las adoptadas por Bonn, permite una aplicación en segundo grado de la política federal y un progreso de las ayudas a la vivienda en beneficio de los habitantes. La reacción provocada por la acción federal constituye un progreso con respecto a la situación anterior.

Este tipo de observación sugiere una propiedad más general. Los ejecutores y los destinatarios de las prescripciones no forman dos universos separados por lo que unos recibirían pasivamente las órdenes o sufrirían en silencio las intervenciones de los otros. Hay interacción, cambio y juego político. De la misma manera, la estructura no sigue al proceso, sino que hay retroacción o sistema entre ellos. De ello se ocupará el análisis de las políticas públicas. Por ejemplo, en un momento $1 + n$ de su ejecución concreta, un programa de acción corre el riesgo de no parecerse en su proceso a lo que era en el momento 1, cuando fue formulado. El propio decisor puede cambiar sus prescripciones o su teoría, sobre la marcha, ya que éstas no tienen por qué mantenerse necesariamente, tal como eran en el momento inicial. La evolución del proceso normativo puede explicarse por tres razones:

- La inestabilidad o el cambio inesperado del decisor. Así, la política de lucha contra el fraude fiscal puede aplicarse de manera distinta por un gobierno que siente la tentación de ser más tolerante por la proximidad de las elecciones, y por un gobierno recientemente nombrado, que multiplicará los controles.
- La retroacción o aprendizaje a partir de la ejecución, que conduce a la autoridad pública a modificar el contenido de la política inicial bajo la presión de los hechos y de la base.
- La implementación sirve de momento revelador de la ambigüedad de una política pública que contiene una «agenda oculta» o latente, bajo la agenda declarada o manifiesta. Éste puede ser el sentido de las políticas de subvenciones a los agricultores cuando benefician, sobre todo, a ciertas profesiones concentradas en determinadas regiones o circunscripciones electorales próximas a los candidatos a las elecciones o a los gobernantes.

Resumiendo: la ejecución se desarrolla según una dinámica propia.

El campo de análisis de la ejecución

Prescripciones de la ejecución

Autoridades que conciben y decisores

Objetivos y contenido

Ciudadanos

Ejecutores oficiales y de hecho

Otros participantes

Proceso de la ejecución (prescripciones y objetivos)

Estructura de la ejecución (sistema de acción real)

Por otra parte, el cambio dispuesto por la autoridad pública, pero también sus efectos sobre el terreno, pueden revestir diversas formas. Los conductores de automóviles no viajan tan de prisa como antes, los jóvenes desocupados encuentran empleo, las familias con bajos salarios disponen de alojamiento con alquileres moderados. Una visión algo apresurada de la ejecución sería revalorizar, tanto en los procesos prescriptivos como en los sistemas de acción, los únicos índices de transformación visibles o materiales: conductas observables, flujos económicos, etc. El cambio generado en el momento de la ejecución puede ocultar formas menos materiales y en apariencia más subjetivas: por ejemplo, las modificaciones de actitudes o de capacidades cognoscitivas de un pueblo. Se estará atento a no privilegiar una concepción activista del cambio, olvidando o minimizando lo psicológico, lo cultural y lo social.

En apariencia, ciertas ejecuciones no desembocan en nada, ni sobre el terreno ni tampoco en términos prescriptivos, como si la política pública se detuviera en la decisión. Las declaraciones gubernamentales no se extienden a los momentos de la operación. Los textos rubricados por la autoridad se pierden en la masa de medidas olvidadas. No se trata en este caso de ejecuciones fracasadas porque obstáculos y disfunciones se acumulan en el camino de los ejecutores. Se puede hablar de no ejecuciones; es decir, que no recurren a

ningún proceso aparente de ejecución (contratación de ejecutores, etc.). ¿Cabría suponer por lo tanto que, al no haber ejecución, al menos en los aspectos identificables empíricamente, no pasa nada significativo? El concepto de política simbólica alcanza aquí todo su sentido (Edelman, 1976). Una política simbólica no consiste en no hacer algo, como si la acción abortara y perdiera todo sentido como consecuencia de olvidos y negligencias, de subocupación o de incompetencia de las autoridades públicas. Designa un hecho positivo, una intención o un mandato de orden particular. Lo importante es que la decisión se haya tomado. Si la aplicación no le sigue, si no existe ejecución, es porque el desafío reside en la obtención por la autoridad pública de un efecto de anuncio en el público o en los interesados. A su manera, el efecto de anuncio es un hecho, un cambio, porque modifica las percepciones, las esperanzas y también los comportamientos. Puede obedecer a diversas intenciones. Por ejemplo, a propósito de un desafío que le molesta, pero sobre el cual no le parece oportuno comprometerse, el gobierno promulga una declaración de política general, un catálogo de intenciones o incluso una ley-marco, desactivando por un tiempo las presiones que se ejercen sobre él. O bien envía un mensaje al público específico, para decirle que se ocupa de sus problemas, pero postergando las medidas concretas. Dos recursos se ofrecen para hacerlo. Uno deriva de la importancia de la radio y, sobre todo, de la televisión para los líderes políticos, como si una declaración de intenciones fuera ya un problema tratado a medias. El otro es más institucional: el desfase, que puede tomar varios años y que un gobierno puede administrar como una política simbólica, entre la votación de una ley por el parlamento y la publicación en el *Boletín Oficial* de los textos de aplicación que desencadenan la ejecución legal y administrativa.

3.3. UN EJEMPLO: LA POLÍTICA DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

En Francia, el transporte de mercancías por carretera ofrece un ejemplo concreto de política pública al que se puede aplicar el marco analítico que hemos desarrollado en materia de ejecución.

Los poderes públicos imponen condiciones concretas al transporte en camiones pesados en el territorio nacional. Numerosas disposiciones regulan los aspectos más variados del tema. Así, los vehículos deben ser adecuados a normas técnicas que conciernen a su equipamiento y a su estado. El Código de Circulación dicta disposiciones de conducta: velocidad máxima de los camiones pesados autorizada en las carreteras, días en los cuales está prohibida su circulación, etc. Una reglamentación social especifica la duración máxima, diaria y semanal, de los tumos de conducción. También están reglamentadas por el Estado las condiciones de acceso al mercado. Cuando un camionero transporta un flete por cuenta de un cliente o de un cargador, la transac-

ción está sometida a una tarifa elaborada por el Ministerio de Transportes, que fija, para cada tipo de mercancías, los parámetros dentro de los cuales debe situarse obligatoriamente el precio facturado. Y si un mismo camionero transporta la carga de una región a otra, debe disponer de un permiso extendido por los poderes públicos con criterios restrictivos.

Estas intervenciones estatales en materia de tráfico de mercancías por carretera son sólo un aspecto de una política más global de transportes. Su ejecución efectiva ha sido ya explicada detalladamente (véase capítulo 4 de Dupuy, Theenig, 1985). Nos contentaremos aquí con retomar algunos resultados ordenándolos de acuerdo con la base de la metodología que hemos presentado.

i) *La teoría del proceso de ejecución.* A través de la masa de medidas que despliega el Estado, ¿se percibe alguna representación de cómo se traducirá la acción pública sobre el terreno? En otras palabras: ¿existen postulados explícitos o implícitos que sirvan de base a las prescripciones públicas?

En el caso del transporte por carretera, la respuesta es claramente afirmativa. El Ministerio de Transportes y los textos cuya gestión asume dejan entrever una teoría de cambio mediante la ejecución.

En primer lugar, aparece un postulado que asimila la función concreta del transporte esencialmente a la función de vehicular. Es como si el Estado eligiera tocar un blanco privilegiado, uno solo: el vehicular; es decir, el acto y el actor del desplazamiento físico del flete de un punto A a un punto B del territorio. En otras palabras, toda la reglamentación concierne a los camioneros. En cambio, lo que sucede antes de la partida del camión o lo que pasa después de su llegada al lugar de destino, escapa al dominio público. Por ejemplo, en la cadena, que puede ser muy larga en materia de transporte, que se extiende entre el cargador que tiene un flete para transportar y la recepción final por el destinatario, intervienen otras funciones, otros actores: los agentes que proveen un vehículo al cargador; los consignatarios que aseguran volúmenes suficientes reagrupando mercancías procedentes de muchos cargadores; los almacenistas a los que el destinatario se dirige para retirar el flete a su llegada, etc. La política del Estado no se ocupa de estos actores, que considera «auxiliares» del transporte. Para él, el eje del transporte es el camionero.

Por otra parte, un postulado complementario privilegia la competencia entre medios de transporte, precisamente entre la carretera y el ferrocarril, como motor principal de la evolución. Es como si, vista por el Estado, la situación de los camioneros dependiera principalmente del modo como los cargadores eligen su medio de transporte: ¿confían sus fletes antes a la SNCF, el gigantesco monopolio ferroviario, que a decenas de millares de pequeños y medianos camioneros? De ahí la idea de que el cargador es muy flexible en sus opciones y sensible a los precios. De ahí, también, la conclusión de que el Estado debe intervenir para preservar un justo equilibrio entre el ferrocarril

y la carretera asegurando, en líneas generales, una relativa protección al servicio público y a su red ferroviaria frente a la agresividad comercial de los transportistas privados.

Por otra parte, el Estado se adjudica la función de ejecutor privilegiado de sus medidas. Se siente capaz de provocar él solo el cambio. Depositarios del interés general, y conforme a las disposiciones dictadas desde París, los servicios de policía -CRS, gendarmes, policías urbanas- y las direcciones de Equipamiento repartidas por el territorio, se sienten capaces de transformar el estado natural del mercado del transporte. Los poderes públicos se sitúan así, en el centro de ese mercado. A diario, sus agentes actúan como los arquitectos de un orden de cosas diferente.

Por último, un postulado guía la acción pública, que encontramos en numerosos sectores, y no sólo en la política de Transportes. Dicho postulado estipula que el mejor camino para gestionar un problema es el más corto, el más directo. Un problema, es decir, una situación no deseada, se resuelve si la acción pública interviene en la fuente, en la causa aparente o real. Este razonamiento lineal --o «balístico»- se traduce en el sector del transporte por carretera en que el Ministerio de Transportes administra dos problemas: la seguridad vial (es decir, el número excesivo de accidentes graves en los que se hallan implicados los camiones pesados) y el fraude (o sea, la importante proporción de violaciones de la reglamentación por parte de estos vehículos). Para actuar concretamente sobre ambos, el Ministerio dispone de dos respuestas o herramientas de intervención: multiplicar los controles en las carreteras y reglamentar más. Todo sucede como si la causa de los problemas estuviera identificada —en este caso, el comportamiento del transportista- y el blanco al que apuntar fuera esta causa y nada más que ella: el transportista.

ii) *El sistema de acción.* ¿Cuáles son las lógicas que guían efectivamente los comportamientos sobre el terreno de los ejecutores y de los afectados? ¿De qué manera la política pública es objeto de apropiación?

Una primera comprobación se impone en cuanto al funcionamiento concreto del transporte por carretera. Efectivamente, el fraude constituye una práctica muy extendida. Si éste es el caso, la razón obedece a la función que cumple la violación de las normas públicas. Paradójicamente, si el fraude significa un problema grave para el Ministerio de Transportes, representa, en cambio, una solución para el camionero. Éste viola las reglas porque dicha práctica le da una buena oportunidad, a veces la única de que dispone, para sobrevivir económicamente frente a la competencia salvaje que mantiene con los otros camioneros en el acceso al flete. En un mercado dominado por la demanda, los oferentes de transporte tienen ventaja sobre sus rivales cuando pueden rebajar los costos. Sin embargo, cualquier fraude, relativo a las tarifas o a la duración del trabajo, equivale, en definitiva, a ofrecer un precio más bajo o a sufrir costos menos elevados para obtener los fletes.

En efecto, la competencia diaria no se ejerce a través de la rivalidad in-

termodal entre el ferrocarril y la carretera. Las posibilidades reales de sustitución de que dispone el cargador son relativamente débiles a corto plazo. Las rivalidades suceden dentro mismo del mundo de la carretera, entre transportistas. El artesano de la carretera no puede conducir su vehículo y buscar clientes al mismo tiempo. Debe amortizar un vehículo que cuesta muy caro, y para ello desplazarse fuera de la región. Entonces, ¿cómo encontrar fletes? Para ello, el camionero se dirige a terceros, que no son los cargadores, sino auxiliares. Éstos, mediante retribuciones y rebajas, destilan selectivamente los fletes que le confían los cargadores. Prevalece la oferta más barata. De ahí una segunda paradoja: el camionero, este blanco prioritario de la prescripción pública, es de hecho el actor más débil del mercado porque es el que depende más de terceros. Triunfa el que ofrece las mejores condiciones, lo que significa, en muchos casos, transgredir los límites legales de velocidad, tarifas, duración del trabajo. Los intermediarios, consignatarios, etc., excluidos de la ejecución de la política de transportes, actúan sin embargo como eje de las transacciones entre empresarios y camioneros. Frente a una reglamentación compleja, la demanda recurre a los intermediarios, y éstos saben cómo presionar sobre los precios, dejando a los camioneros asumir la responsabilidad del fraude. Resumiendo: el funcionamiento efectivo del mercado tiene poco que ver con las prescripciones públicas y con la representación de la acción que éstas contienen.

En este contexto, la ejecución de la reglamentación pública por los agentes públicos revela una paradoja. Encargados de hacer respetar la política vial, los funcionarios viven a menudo esta tarea como una obligación desagradable cuyas consecuencias tienden a minimizar en los niveles que les corresponden. Así, en su sector, el gendarme prefiere cerrar los ojos a las infracciones imputables a los camioneros, antes que arriesgarse a sufrir, por una aplicación ortodoxa de la reglamentación y por el establecimiento de controles rígidos en las carreteras, la impopularidad en su medio local, cuando no la presión que los notables -los profesionales de la carretera por medio de los representantes del sector, o del prefecto-- pudieran ejercer sobre sus jefes jerárquicos con objeto de moderar su celo. Para él, controlar los camiones pesados se convierte en un trabajo molesto, una tarea de segundo rango, en tanto quedan muchas tareas más urgentes por ejecutar, que resolverá más eficazmente si cuenta con el apoyo de la población local: la lucha contra otras formas de delincuencia, etc. De ahí el origen de una práctica de los ejecutores: con relación a las normas rígidas y uniformes dictadas por el Estado -carga de los camiones, velocidad de los vehículos, etc.-, los ejecutores, en este caso los policías, toleran componendas, cuando no las llevan a cabo ellos mismos. Alientan la flexibilidad, zonas libres más o menos extensas. No se tolera todo tipo de fraude; simplemente se extienden los límites establecidos por la regla. En el departamento A, y para los camioneros dellugar, la gendarmería cierra los ojos si el cargamento sobrepasa las 3 toneladas, límite formal establecido por la ley. En el departamento B, la tolerancia se

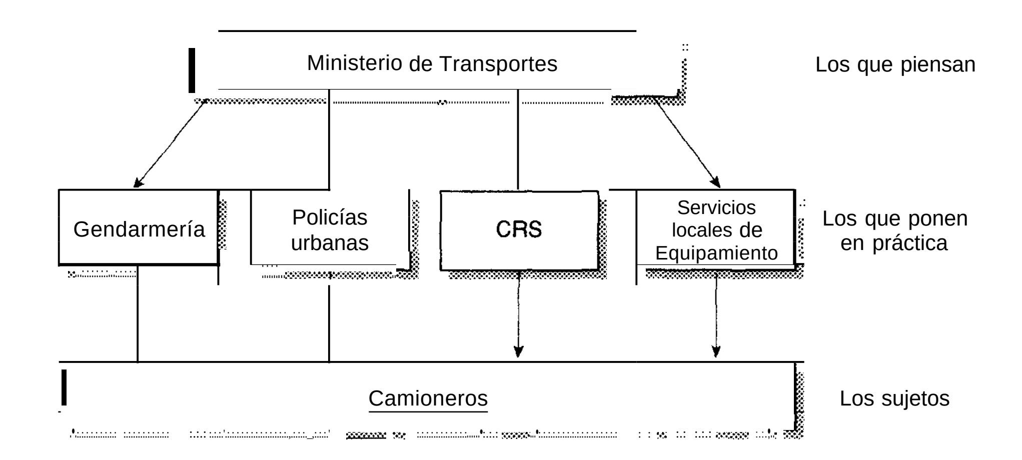
eleva a las 5 toneladas, pero sólo la otorga la gendarmería local, no el servicio de Equipamiento.

De ahí una inversión completa de la función de la reglamentación entre las prescripciones y el sistema de acción. La reglamentación dictada por el Estado en busca de objetivos tales como la seguridad en carretera o la protección económica de los ferrocarriles sirve, de hecho, para conceder a los actores bazas u obligaciones para negociar sus relaciones y sus transacciones. La tarifa de precios de transporte es utilizada por el auxiliar como precio base (por debajo del cual, en principio, está prohibido facturar), como precio de referencia en relación al cual los auxiliares negocian con el camionero que ofrezca la mejor rebaja. El camión más competitivo es el que mejor sabe esquivar la reglamentación: de ahí la paradoja que los camioneros aprovechen las complejidades de la reglamentación para convertirse en expertos de gestión del fraude. El ejecutor mismo usa la reglamentación como medio de cambio: flexible con los camioneros locales, el gendarme espera, a cambio, su cooperación en otros planos, como el suministro de información o la no intervención de políticos notables ante sus superiores.

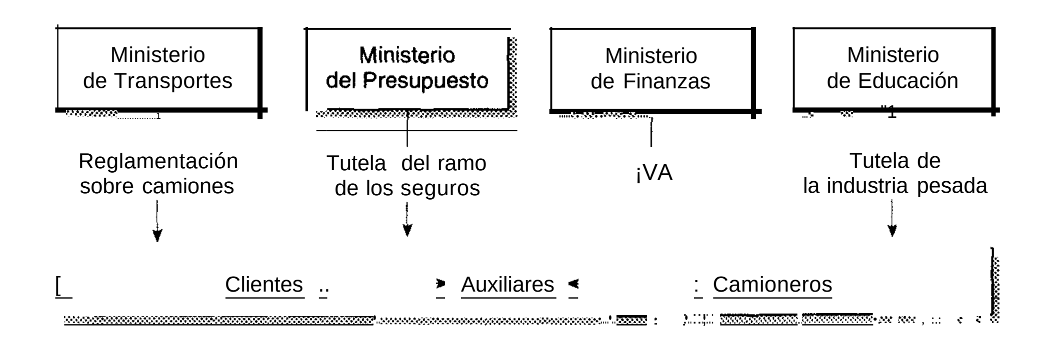
Dupuy y Thoenig demuestran que el mercado concreto del transporte por carretera funciona como un sistema social fuertemente integrado, a pesar de la cultura de «cada uno para sí», la dureza de las transacciones económicas y la compartimentación establecida por los auxiliares entre clientes y transportistas. Un interés común reúne los tres grupos de actores: que los costos inducidos por las tácticas de fraude (accidentes, desgaste de las carreteras, etc.) representan sobre pagadores ajenos a este mercado; es decir, en lo esencial, a través de los seguros y de la seguridad social, mediante las cotizaciones de los conductores de vehículos ligeros y de los contribuyentes.

Por su parte, los poderes públicos aparecen como actores periféricos en relación a este sistema, en su calidad de ejecutores y también de decisores. A excepción de las células especializadas de Equipamiento, para las que el control de los camioneros constituye la única tarea, ninguna fuerza de policía asume este trabajo como prioritario. Por otra parte, las situaciones de crisis nacional debidas a los movimientos sociales por parte de los transportistas, como el bloqueo de carreteras, subrayan las dificultades del Ministerio de Transportes para imponer un mínimo de orden. En este conflicto, las soluciones adoptadas por el gobierno han consistido en satisfacer las reivindicaciones de los transportistas relajando los controles e inyectándoles, mediante rebajas del IVA sobre el gasóleo, ventajas suplementarias para permitir a los camioneros hacer recaer el costo de sus actividades sobre terceros (en este caso, el presupuesto del Estado). Aunque formalmente hay una política sectorial de transportes por carretera muy completa, la realidad del poder no está en manos del Ministerio de Transportes, que tiene la responsabilidad, sino, sobre todo, en el de Finanzas a través de los impuestos que gravan el gasóleo y la tutela de los seguros.

Coexisten así dos perspectivas muy diferentes de acción pública en materia de transporte por carretera. Una es prescriptiva y sectorial, de tipo *top down:*



La otra es sistémica y política, y se apoya en la regulación efectiva del mercado del transporte:



La confrontación entre ambas perspectivas analíticas permite concluir que en materia de transporte por carretera hay una doble agenda. Una nace de los «grandes» objetivos con aspiración universalista, como los desafíos de la seguridad vial o la protección de los ferrocarriles públicos. Aquí, la ejecución sigue a la concepción; es su consecuencia cronológica, y la reglamentación de los vehículos incorpora las disposiciones gubernamentales. La otra agenda se alimenta de desafíos corporativos que nacen del mismo sistema de acción, en particular de las presiones ejercidas sobre los poderes públicos por el conjunto de actores económicos de la cadena del transporte, para estabili-

zar y reforzar la externalización de los costos del fraude sobre terceros ajenos al sector. Aquí, la ejecución precede a la concepción. y determina el contenido de la agenda gubernamental.

En los hechos, esta distinción analítica no es fácil de establecer, porque ambos fenómenos se interpretan estrechamente a través de los efectos del sistema. En materia de ejecución, el reparto institucional no corresponde al reparto de las políticas. El transportista no es el actor clave del transporte; el control vial no es la tarea prioritaria de las fuerzas de policía; el Ministerio de Transportes no puede prescindir del apoyo de la profesión que, supuestamente, debe tutelar. El ejecutor sobre el terreno lo es sólo parcialmente; se transforma también en creador, sustituyendo, con normas particulares de aplicación, las reglas generales elaboradas en el centro. El interesado, por su parte, se apropia activamente de la reglamentación, volviéndola a su favor y utilizándola como medio de supervivencia económica.

3.4. LAS TÉCNICAS DE OBSERVACIÓN Y DE ESTUDIO

La aplicación de una política pública no es un objeto fácil de estudiar. La razón estriba en la naturaleza particular de los acontecimientos que se observan. En efecto, el proceso de ejecución se presenta como una multiplicidad de actividades repartidas en un período de tiempo relativamente largo, en el que se distinguen mal el principio y el final, y que ponen en escena un cierto número de actores, personas u organizaciones, para quienes la ejecución considerada no suele ser la única tarea. En cuanto al contenido,' se presenta como productos a menudo heterogéneos, directa o indirectamente inducidos por estas múltiples actividades y cuyas facetas no pueden reducirse a una sola familia de factores (Greenberg y otros, 1977).

Al hacer el análisis secundario de una serie de estudios realizados en el curso de los años treinta en Estados Unidos, Yin sugiere que la primera opción técnica importante que debe hacerse al comienzo de una encuesta es contar con uno o varios sitios de ejecución (Yin, 1982). Sitio significa aquí lugar de aplicación. Por otra parte, el estudio puede cubrir una política particular o, al contrario, multitud de políticas.

Las informaciones requieren numerosas fuentes y técnicas para ser recogidas. Se pueden citar entre otras:

- discusiones no estructuradas con los actores o los observadores privilegiados;
- entrevistas estructuradas, principalmente para completar las observaciones realizadas por otros;
- vaciado de documentos administrativos y de la prensa, como medio de localizar los hechos y los datos, y a condición de que toda información sea contrastada con una fuente independiente para ser válida;

observación participante, es decir, la participación del encuestador como actor en el proceso;

- observación distante, es decir, el seguimiento de la acción diaria, limitándose el encuestador a un estricto papel de observador neutro;
- uso de notas tomadas por los mismos actores (diarios de a bordo, etc.).

Una cosa es reunir informaciones y otra depurarlas y combinarlas entre ellas para permitir el análisis. Desde este punto de vista, se aconseja recurrir a procedimientos tales como:

- un preanálisis rápido, o sea, la confrontación «en caliente», a medida que avanza la encuesta, de los datos recogidos sobre lo que está sucediendo;
- la construcción de secuencias cronológicas, a condición de no encerrar el análisis ulterior en una sola perspectiva histórica y lineal, reducida a los acontecimientos, de los efectos de causalidad;
- la confrontación sistemática sobre un mismo sujeto de las informaciones provenientes de varias fuentes, no tanto para separar lo verdadero de lo falso, cuanto para descubrir las racionalidades particulares en acción.

Una de las exigencias más satisfactorias desde un punto de vista técnico consiste en seguir el proceso mientras se desarrolla. Está claro que, andando el tiempo, los actores reajustarán sus perspectivas en función de los resultados, y que un estudio emprendido en frío, mucho después, comparte el inconveniente de presentar una visión plana del proceso, de desembocar en una explicación demasiado determinista y monocausal de los acontecimientos (no podía ser de otro modo). Al contrario, siguiendo los acontecimientos paso a paso, el observador observa los datos «en caliente», en su diversidad y en su evolución. No obstante, con la nariz pegada al volante, corre el peligro de ahogarse en los detalles coyunturales, convertirse en cronista, olvidando su misión, que es explicar por qué las cosas pasan como pasan.

4. El impacto de la ejecución sobre el contenido

Se han multiplicado las observaciones concretas que aplican, si no en la letra, al menos en el espíritu, el marco antes descrito. Se desprende de ellas una concordancia notable cuyos resultados se pueden resumir así.

Hay, en efecto, una diferencia significativa, a veces espectacular, entre las dos caras de la ejecución: la de las disposiciones dictadas por quienes la concibieron y la de los procesos concretos que se dan sobre el terreno. Esta no concordancia se advierte en un país centralizado, como Francia, tanto para las políticas constitutivas, como para la descentralización de la gestión pública (Grémion, 1976; Dupuy, Thoenig, 1985), la lucha contra la contaminación

(Lascoumes y otros, 1985 y 1988), las políticas industriales (Padioleau, 1982; Mény, Wright, 1986), las políticas urbanas (Thoenig, 1987). Se observa también en las democracias de estructura federal, como Suiza por ejemplo, en el campo de la vivienda, en el de las infraestructuras viales (Bassand, 1986) o en el de la vivienda (Delley y otros, 1982).

El ejecutor al que se confía formalmente una política pública jamás actúa solo, sino en cooperación o a través de otros actores sociales, individuos, grupos, instituciones: la dirección de un servicio público por la vía de sus unidades de ejecución, el prefecto con la ayuda de los notables locales, el ministerio A con la colaboración del ministerio B, el ayuntamiento apoyándose en las asociaciones privadas. Generalmente, este sistema interorganizativo es informal. Sin embargo, en gran medida el resultado de la ejecución depende de él, de la capacidad de sus miembros para administrar su interdependencia, de la forma de apropiación de las prescripciones, cuando no de los problemas de las políticas públicas.

Los afectados, los administrados o los grupos-objetivo raramente permanecen pasivos. Directamente, mediante sus reacciones, o indirectamente, a través de representantes más o menos reconocidos (cargos electos, *lobbies,* etc.), interactúan con los ejecutores y con los formuladores cuando las normas han de aplicarse o, incluso al principio, cuando se dictan las prescripciones. De ahí que los resultados, que son el fruto de la ejecución concreta, raramente se expliquen sólo por la capacidad o diligencia de los ejecutores. En realidad, son el resultado de actividades políticas complejas en el escenario de la ejecución.

Los sistemas de acción que estructura la ejecución funcionan concretamente según modalidades muy variadas de una política a otra. La regulación social que condiciona el comportamiento de los actores puede ser la autoridad jerárquica o los mecanismos del mercado. Sin embargo, en la práctica, otras modalidades son las que dictan las reglas de juego. Así, en el caso de las administraciones públicas francesas, el mecanismo de regulación cruzada instaura un modo de intercambio entre los funcionarios del Estado y los representantes de intereses sectoriales que intervienen en el marco de un mismo territorio, y que dependen los unos de los otros para el éxito en su esfera propia: los cargos electos sobre su mercado (en su circunscripción o en sus asociaciones), los funcionarios en el seno de su jerarquía ministerial (Thœnig, 1975).

A pesar del carácter a menudo monográfico de los trabajos, más allá de las situaciones particulares de los países y de los problemas, es igualmente posible deducir algunas enseñanzas sobre la forma en que la ejecución modela el contenido de las políticas públicas. ¿Por qué, sobre el terreno, una política pública se aplica de una manera determinada y no de otra? ¿Cómo explicar el contenido y el proceso de su administración? La respuesta se puede resumir en forma de ecuación. La ejecución es función de tres factores principales:

- las características del programa;
- los comportamientos de los ejecutores reconocidos;
- las reacciones de los grupos-objetivo.

Según modalidades específicas, con un peso que puede variar de acuerdo con los contextos, estos tres factores intervienen en la mayor parte de las situaciones. Dicho de otra manera, esta comprobación puede enunciarse más detalladamente examinando cómo los ejecutores remodelan el contenido de las políticas públicas y cómo las características de un programa influyen en el resultado de su aplicación.

4.1. LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS

Nueve de cada diez veces, los ejecutores titulares de las decisiones gubernamentales son las burocracias públicas o semipúblicas.

Ahora bien, estas burocracias no son instrumentos inertes. Al contrario, en su calidad de organizaciones, expresan una libertad de maniobra muy considerable. Lo que surge como producto de las actividades burocráticas no es el reflejo exacto de las orientaciones fijadas por los decisores públicos. Hay un juego, diferencias, fenómenos de contingencia que operan a lo largo del camino. Todo ello afecta la eficiencia de la acción administrativa, es decir, la relación entre los costos o medios movilizados y el nivel de los resultados concretos. Afecta también la eficacia de la política pública, es decir, la resolución de los problemas o la satisfacción de los objetivos prescritos por el decisor.

Así, Mayntz enumera las causas propias de la burocracia que engendran las diferencias y las disfunciones en el momento de la ejecución (Mayntz, 1979). Son, entre otras:

- La intervención, en un mismo ámbito, de varias políticas diferentes confiadas a otros tantos ejecutores. Se comprueba la dificultad de coordinación entre los participantes, debido a la persistencia de las compartimentaciones organizativas. Los objetivos de los diversos programas están articulados de forma más o menos correcta. Una muestra casi caricaturesca es la ayuda social. No es raro que las familias dependan de cinco a seis políticas sectoriales diferentes -ayuda a la infancia inadaptada, ayuda a las personas inválidas, ayuda a los desocupados de larga duración, etc.- a través de asistentes sociales provenientes de organismos distintos: Dirección de Ayuda Social, cajas de asignaciones familiares, mutualidad social agrícola, obras privadas de caridad, oficina municipal de ayuda social, etc. Se constituyen redes interorganizativas que comprenden servicios públicos funcionalmente diferenciados, por sectores

(en sentido vertical) -los diversos ministerios del Estado- y geográficamente (en sentido horizontal) por territorios -municipios, provincias o departamentos, regiones y Estado-. Según Mayntz, en la aplicación de una política por las redes interorganizativas intervienen tres variables principales: el posicionamiento de cada organización con respecto a las demás en la red; las relaciones horizontales de interdependencia existentes entre las organizaciones correspondientes al mismo nivel geográfico; y las relaciones verticales de tutela existentes entre organismos con distintas competencias territoriales.

- La débil motivación de los agentes. Los funcionarios están encuadrados en un estatuto que les confiere seguridad en el empleo. Su carrera les garantiza siempre algún tipo de promoción. Los salarios son independientes de las prestaciones individuales, más aún cuando la cuantificación individual de las tareas efectivamente cumplidas plantea dificultades técnicas.
- El carácter público de las burocracias. La ausencia de mercado hace difícil recurrir a criterios objetivos. La meta de una política estatal incluye elementos normativos o cualitativos, tales como el interés general o la calidad de vida. Cuantificar un objetivo en términos más económicos, por ejemplo, es ya tomar partido político; de ahí el repliegue sobre criterios cualitativos abstractos.
- Los modos de gestión administrativa. Reglamentos estrictos ordenan la asignación y el gasto de los recursos financieros y el uso de los recursos materiales. Por otra parte, una organización ministerial depende a menudo de otras pirámides públicas para obrar en su área. Sin embargo, la coordinación. interadministrativa es difícil de realizar.
- La naturaleza misma de las tecnologías administrativas, el hecho de transformar las prescripciones del decisor en tareas operativas confiadas a los ejecutores en forma de reglas y de procedimientos.

La teoría de una burocracia ofrece explicaciones elaboradas de los procesos de disfuncionamiento generadas por el recurso a las reglas y a los procedimientos. Se observan tres escenarios posibles:

i) *La adaptación a las circunstancias.* El ejecutor administra una tarea inflexible por naturaleza. La regla y el procedimiento son intrínsecamente rígidos. Toman la forma de disposiciones inmutables, impersonales, sectoriales. Se aplican de la misma manera a todos los afectados, siempre, sea cual sea el contexto general de la situación concreta. El ejecutor debe conformarse. Es el caso, por ejemplo, del límite de velocidad de los vehículos de motor en las ciudades.

La regla y el procedimiento se aplican a situaciones locales, es decir, a casos con particularidades propias, en el tiempo y en el espacio. Desde el punto de vista del problema que la política debería regular, lo cierto es que las situaciones no presentan los mismos riesgos o que las perturba-

ciones conexas que comportan pueden ser más o menos molestas. Para retomar el ejemplo de la limitación de velocidad, los controles de los conductores de menos de 20 años o las conductoras de más de 70, establecidos en las calles de una ciudad antigua, o en una gran avenida, constituyen casos particulares. El ejecutor racional en términos de problema pendiente de regulación, aplicará la norma y el procedimiento con un tacto selectivo, y hará una interpretación inteligente. En otros términos, sin perder de vista el objetivo, se tomará libertades en relación con el medio prescrito, en función de su apreciación de las situaciones y de las mejoras generadas. Controlará las velocidades principalmente de noche, en recorridos peligrosos, entre la población de conductores de mayor riesgo (los que, estadísticamente hablando, provocan accidentes graves). La ejecución es selectiva.

ii) *El ritualismo.* En otros casos prevalece, al contrario, una extrema rigidez en la aplicación por el ejecutor. La regla y el procedimiento se aplican inflexiblemente: que se conduzca a 61 kmIh o a 83, tanto de noche como de día, etc. No hay casos particulares; la norma se aplica a todos, sin matices.

De hecho, esta rigidez instrumental no se explica de ningún modo porque el ejecutor se adhiere moral o intelectualmente al problema que la política de limitación de la velocidad quiere combatir, o sea la reducción de accidentes graves. Lo que es más, el problema del decisor no es en absoluto el problema del ejecutor. Éste adopta un comportamiento rígido y uniforme por otras razones: quiere estar tranquilo en su trabajo. Precisamente, aplicando la regla, toda la regla y nada más que la regla, impide a la jerarquía, a sus jefes, intervenir de manera discrecional en su trabajo. Se conforma con aplicar escrupulosamente lo que le han ordenado. Renunciando a tomar iniciativas tendentes a flexibilizar el procedimiento según las circuntancias, se protege contra cualquier reproche que la jerarquía pudiera hacerle invocando esa flexibilidad. Ajustándose a las órdenes, utiliza la presión jerárquica en su beneficio y contra sus jefes. Si las reglas y los procedimientos no dan los resultados esperados, si los afectados se quejan, no es culpa suya sino de sus jefes, o de quienes deciden en las alturas, a los que se remite el ejecutor.

El ritualismo, el puntillismo del burócrata, consisten en conseguir dentro de la organización una paz cuyo precio hace pagar fuera de ella. De ahí que se pongan entre paréntesis los fines para los cuales se han prescrito los medios operativos. El medio -la regla, el procedimiento-- se vuelve un fin en sí mismo. Todos los vehículos son controlados en todas partes de la misma manera, porque el policía se hallará así protegido de sus jefes, al margen de las consecuencias que ello suponga para la seguridad en la carretera (Merton, 1965).

iii) *El arreglo negociado.* En este caso, el ejecutor opone la jurisdicción a la regla, el cliente exterior a su propia jerarquía. Existe adaptación o flexibilidad en la aplicación —como en el primer caso--, pero por razones

de juegos de poder que no tienen mucho que ver con las finalidades de la política, como en el caso del ritualismo jerárquico.

Puesto que la jerarquía le necesita, el ejecutor ejerce un chantaje sobre ella. Lo demuestra el ejemplo de la huelga de celo. Ésta consiste en aplicar estrictamente todo el procedimiento, utilizando como rehenes a los afectados, cuya situación presionará sobre los decisores, en las aduanas o en materia de control del tráfico. El funcionario utiliza al interesado, víctima del rigor y de la incomodidad, como una palanca para dirigir las iras de la opinión pública contra un tercero, su propia jerarquía.

En condiciones normales, la jerarquía adopta disposiciones -que son órdenes para los subordinados-, enuncia reglas y procedimientos que son necesariamente generales y abstractos. Sin embargo, la cúspide se halla alejada de la información concreta sobre la realidad de las situaciones a las que se aplican sus disposiciones en la base. Esta última dispone de la información concreta, del conocimiento de la aplicación, así como de las adaptaciones necesarias respecto al tenor literal de las órdenes para que se apliquen. Este papel, esta habilidad de aplicador, de especialista en compromisos entre la letra de los procedimientos y la no protesta de los afectados, generan ventajas para el ejecutor, que éste tratará de mantener frente a su jerarquía: autonomía en el trabajo diario, pequeños privilegios, etc. Resumiendo: para el ejecutor que puede manejarla, la regla rígida se convierte en una fuente de poder en su organización (Crozier, 1964).

Aún hay más. El ejecutor se comporta frente a su jerarquía como el representante de los intereses de los afectados. Éste es el caso de los fenómenos de territorialidad en las administraciones estatales en Francia (Worms, 1965; Grémion, 1976; Dupuy, Thœnig, 1985). El prefecto es el ejemplo más conocido. Hasta muy abajo en los servicios exteriores, los funcionarios llamados de ejecución -ingenieros subdivisionarios de Equipamiento, recaudadores de Finanzas, etc.- aprovechan la multiplicación de las políticas y los procedimientos puntillosos, complejos, a veces incluso contradictorios, que inyectan los escalones parisinos, para ofrecer posibilidades de arreglo y flexibilidad a ciertos grupos locales de afectados. Es el caso de los alcaldes, los cargos electos y los representantes de intereses socioeconómicos: los llamados notables. El ejecutor dedica su tiempo a buscar una solución específica, una derogación lícita para sus clientes exteriores.

Este papel de suavizador de la rigidez uniforme se explica en un contexto en el cual la burocracia depende, para alcanzar los que considera sus objetivos, de grupos exteriores que son, a la vez, sus propios administrados. Un prefecto enfadado con los responsables locales influyentes no tiene la misma capacidad de acción, porque no puede contar con éstos como mediadores con la población local. Un ingeniero subdivisionario de Equipamiento alejado de los alcaldes de su circunscripción, no puede ofrecer servicios facturados a sus clientes, los municipios. De ahí el interés mutuo del ejecutor y de los afectados por convivir de manera aceptable, so pena de ver toda la cadena

burocrática, desde la base hasta la cumbre de la jerarquía, perder su inserción local y las ventajas correspondientes. Es el ejemplo expuesto anteriomente en relación al control de carreteras efectuado por la gendarmería.

4.2. Los modos de intervención

En general, los ejecutores administran un abanico muy amplio de modos de intervención. Como hemos visto, la acción pública moviliza contenidos e instrumentos tan diversos como la adopción de reglamentos, la distribución de subvenciones, la comunicación a través de los medios, los impuestos, la realización de trabajos, la educación escolar y técnica, etc.

Simbolizar la burocracia únicamente a través de los reglamentos reduce la ejecución a una visión algo caricaturesca del trabajo realmente emprendido. La gestión administrativa recurre a técnicas muy diferenciadas: redacción de textos jurídicos y de circulares, pero también, técnicos, publicitarios, economistas, etc. La creciente especialización exigida por la aplicación de las medidas públicas explica en parte el tamaño, también creciente, adquirido por las organizaciones públicas. Esta heterogeneidad refuerza los problemas de coordinación que caracterizan la ejecución, aún más —y ésta es una de las mayores enseñanzas que se pueden sacar de los estudios realizados por las ciencias sociales- si se tiene en cuenta que los riesgos de alteración y la naturaleza de las disfunciones varían mucho de un modo de intervención a otro. A cada contenido puede responder un efecto corruptor específico generado por la ejecución.

i) Las medidas de tipo reglamentario favorecen los procesos ritualistas y de arreglo negociado. El ejecutor utiliza la regla para otros fines de los que tenía asignados. Según los casos, ello desemboca en una rigidez ciega (comportamiento a menudo reprochado a las ventanillas de la Seguridad Social) o, al contrario, en la multiplicación de derogaciones de carácter particularista (cada afectado puede negociar una transgresión).

ii) Las medidas de tipo incitativo comportan desplazamientos generalizados de los objetivos. No aparece el comportamiento que se desea de los afectados y es reemplazado por otro que nada tiene que ver con el objetivo buscado. Un ejemplo de ello son las políticas industriales en la mayor parte de los Estados. Los ejecutores conceden desgravaciones fiscales, otorgando tasas bonificadas de interés para los préstamos, o distribuyendo subvenciones en efectivo a los empresarios y a las empresas que aceptan invertir en ciertos sectores prioritarios para el Estado —las máquinas herramienta, la informática, etc.- o crear empleos en ciertas regiones económicamente castigadas: áreas de reconversión industrial, zonas rurales, etc. En la práctica, los

Formas y efectos de las intervenciones públicas
(tomado de Kaufmann)

	Formas de intervención pública			
Dimensiones	*Jurídico-legales*	*Económicas*	*Ecológicas*	*Pedagógicas*
Campo de acción	Fundamentos jurídicos de las conductas sociales, por la protección y el ordenamiento de las relaciones de derecho.	Estructura de las rentas familiares, por la redistribución interprofesional de las rentas primarias.	Reparto de posibilidades espaciales de propiedad, por la planificación del uso del espacio y la construcción de infraestructura.	Provisión de bienes socioculturales individuales, la influencia del proceso de aprendizaje.
Medidas típicas	Concesión de derechos de protección, de participación, etc.; y distribución de deberes de participación, de seguridad, de vigilancia, etcétera.	Pago de transferencias, desgravaciones fiscales.	Planificación regional y urbana, social, renovación del «hábitat», financiación de la construcción y de las infraestructuras.	Profesionalización, títulos, oferta de educación, asesoramiento, etc. Ayuda a las actividades de la sociedad civil.
Campo de aplicación prescrito	Refuerzo de la posición jurídica de personas socialmente débiles con una perspectiva de posibilidades de participación.	Aumento de la renta disponible de poblaciones que no tengan una renta personal y suficiente.	Mejoramiento de las posibilidades de acceso y de la calidad de los elementos del entorno adecuadas para la vida.	Mejoramiento de la capacidad de acción de los individuos en relación con sus posibilidades de participación.

Dimensiones	*Formas de intervención pública*			
	Jurídico-legales	*Económicas*	*Ecológicas*	*Pedagógicas*
Instancias responsables	Necesariamente estatales.	Estatales o paraestatales.	Cooperación de instancias estatales e intermediarias.	Estado, instancias intermediarias, asociaciones y asimilados.
Problema clave de la ejecución	Comprobación de los derechos. Conformidad con las normas.	Financiamiento.	Coordinación interorganizacional.	Comunicación interpersonal como condición de eficiencia.
Carácter generalizable de los procedimientos	Alto.	Alto.	Bajo.	Bajo.
Costos públicos	Bajos.	Altos.	Altos. Independientes de la forma en que se adjudiquen.	Variables.
Modo de ejecución	Centralizado-descentralizado. Medianamente difícil.	Centralizado. Débil.	Centralizado-descentralizado. Medianamente difícil.	Descentralizado. Difícil.
Aceptabilidad	Dependiente de intereses y de competencias.	Sin problemas en general, salvo casos de selectividad.	Selectiva, variable.	Incontrolable.

medios se desvían hacia otros fines. El dinero público beneficia, en principio y ante todo, a los clientes habituales de las ventanillas administrativas, porque disponen de información y saben presentar la documentación en la forma adecuada. Es lo que ha demostrado el informe Hannoun. La mayor parte de los fondos distribuidos durante los años setenta por los servicios del Ministerio de Industria en concepto de políticas voluntaristas, fueron a parar a las cajas de ocho grandes grupos industriales. El dinero previsto para relanzar una explotación de madera benefició a una empresa que jamás había invertido en madera, pero que supo presentar un informe tranquilizador y apropiado. Otro fracaso común a los países de la Comunidad Europea: el dinero destinado al desarrollo de nuevas empresas situadas en los sectores punta (biotecnología, etc.) sirve, en realidad, para financiar sectores industriales en recesión acelerada (carbón o siderurgia).

iii) Las medidas que se traducen en la provisión de servicios provocan discriminaciones en relación con los grupos-objetivo. La autoridad pública quiere ayudar a A, pero es B quien recibe la ayuda del ejecutor. Lo más grave de esta situación no es propiamente errar el blanco, sino el hecho de que, ayudando a B y no a A, la ejecución agrava la discriminación o la desigualdad que intentaba combatir. Para este tipo de actitudes, el sector de la ayuda social constituye un campo especialmente abonado. El Estado ocupa a trabajadores sociales, financia establecimientos especializados, dispone de medios para aliviar la miseria de los más necesitados. Sin embargo, no son éstos los beneficiarios, sino los que lo están un poco menos, cuando no personas algo más acomodadas económicamente. Los verdaderos desprotegidos permanecen inaccesibles y privados de servicios. Y, lo que es más, si el nivel general de las ayudas se eleva, éstos tampoco se benefician. El foso que el Estado quería combatir se ahonda con sus intervenciones. Dos motivos se conjugan para producir este efecto perverso: la actitud de los ejecutores, quienes se dirigen a su clientela habitual, en lugar de dedicarse a detectar situaciones de desamparo que les son ajenas, y el capital sociocultural de los «beneficiarios», algunos de los cuales se muestran más hábiles que los otros o, simplemente, más acostumbrados a especular con los servicios.

iv) Finalmente, las medidas constitutivas conllevan disfunciones bajo forma de fenómenos de captación o de tutela invertida. Por ejemplo, crear un Ministerio de Deportes, significa ciertamente crear una organización administrativa y el presupuesto necesario para desarrollar una política en este sector, pero también reforzar el peso de las federaciones representativas de los diversos deportes. En efecto, el poder de un ministro y el peso de los organismos representativos de los miembros del sector, cuya tutela asume, se refuerzan mutuamente, cada uno en su esfera respectiva: el ministro frente al resto del gobierno, especialmente frente al Ministerio de Finanzas, y el organismo representativo, frente a su base, especialmente los clubes

deportivos y las federaciones locales. Surge así una especie de tutela invertida, puesto que el Ministerio se apoya en sus interlocutores hasta convertirse en su portavoz, y no ya en su tutor. Es lo que se le reprocha a menudo al ministro de Agricultura: actuar más como el primer campesino de Francia frente al Estado que como representante de éste y de una política de interés general, frente a los intereses particulares del sindicato nacional de agricultores.

Kaufmann ha clasificado las políticas públicas en función de lo que denomina sus efectos (Kaufmann, 1982). Más concretamente, considera las intervenciones sociopolíticas bajo cuatro formas: jurídicas, económicas, ecológicas y pedagógicas. Desarrolla las dimensiones principales y las cardcterísticas que jalonan el proceso de ejecución.

En Estados Unidos se han comparado los tipos de políticas públicas federales desde el punto de vista de su ejecución (Ripley y Franklin, 1986). El estudio muestra que las políticas distributivas son las que provocan menos controversias ideológicas, y menos conflictos de poder, siendo igualmente las que originan las rutinas más estables en el momento de su aplicación. En cambio, las políticas redistributivas presentan una gran inestabilidad de procedimientos, generan conflictos de interés y controversias ideológicas, movilizan la oposición más activa contra las iniciativas tomadas por los organismos administrativos responsables y, por último, provocan las mayores presiones para limitar las actividades gubernamentales.

Bibliografía

Bardach (E.), 1977, *The Implementation Game, What Happens After a Bill Becomes a Law,* Cambridge, Mass., The MIT Press.

Barret (S.), Hill (M.),1982, *Report to the SSRC Central Local Government, Relations Panel on the « Core » or Theoretical Component on the Research on Implementation,* Bristol, School for Advanced Urban Studies.

Bassand (M.) et autres, 1986, *Politique des routes nationales. Acteurs et mise en auvre,* Lausanne, Presses Polytechniques Romandes.

Brewer (G.), De Léon (P.), 1983, *The Foundation of Policy Analysis,* Homewood, The Dorsey Press.

Crozier (M.), 1964, *Le phénoméne bureaucratique,* Paris, Le Seuil.

Crozier (M.), 1987, *Etat moderne, Etat modeste,* Paris, Grasset.

Delley (J. D.) et autres, 1983, *Le droit en action. Etude de mise en œuvre de la loi Furgler,* Saint-Saphorin, Georgi.

Derthick (M.), 1972, *New Towns In-Town,* Washington, Urban Institute.

Dunsire (A.), 1978, *Implementation in a Bureaucracy : The Executive Process,* Oxford, Martin Robertson.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administration en miettes,* Paris, Fayard.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-el.), 1986, *La loi du marché,* Paris, L'Harmattan.

Edelman (M.), 1976, *The Symbolic Uses of Politics,* Urbana, Univ. of Illinois Press.

Edelman (M.), 1977, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail,* New York, Aeademic Press.

Elmore (R.), 1982, Baekward Mapping : Implementation Researeh and Poliey Decisions, *in* Williams (W.) et autres, *Studying Implementation, Methodological and Administrative Issues,* London, Chatham House.

Fesler (J.), *Public Administration : Theory and Practice,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Greenberg (G.) et autres, 1977, Developing Publie Poliey Theory : Perspeetives from Empirieal Researeh, *American Political Science Review,* 71, dée., p. 1532-1543.

Grérnion (P.), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le systéme politique francais,* Paris, Le Seuil.

Gunn (L.), 1987, Why is Implementation so Diffieult?, *Management Services in Government,* 33, p. 169-176.

Hjern (B.), Porter (D.), 1980, *Implementation Structure : A New Unit of Administrative Analysis,* Vienna, Institute of Advaneed Studies.

Hogwood (B.), Gunn (L.), 1984, *Policy Analysis for the Real World,* Oxford, Oxford University Press.

Hood (C.), 1976, *The Limits of Administration,* London, Wiley.

Hull (C.), Hjern (B.), Poliey Analysis in Mixed Eeonomy : An Implementation Approaeh, *Policy and Politics,* Vol. 11, 3, p. 295-312.

Kaufman (H.), 1967, *The Forest Ranger, A Study in Administrative Behavior,* Baltimore, Johns Hopkins Press.

Kaufmann (F. X.), 1982, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitiseher Intervention, *in* Kaufman ed., *Staatliche Sozialpolitik und Familie,* Munich, p.49-86.

Laseoumes (P.), Joly-Sibuet (E.), Bourdry (P.), 1 : *Administrer les pollutions et nuisances,* 1985, Paris, Ministere de I'Environnement; 11 : *Conflits d'environnement et intéréts protégés par les associations de défense,* 1988, Paris, Minístere de I'Environnement.

Lowi (T.), 1969, *The End of Liberalism,* New York, Norton.

Mayntz (R.), 1979, Les bureaueraties publiques et la mise en eeuvre des politiques, *Revue internationale des Sciences sociales,* Vol. XXXI, 4, p. 677-690.

Mayntz (R.), 1980, *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte,* Kónigstein, Athenáum.

Mazmanian (D.), Sabatier (P.), 1983, *Implementation and Public Policy,* Glenview, Seott, Foresman and Ly.

MeLaughlin (M.), Implementation as Mutual Adaptation, *in* Williams (W.), Elmore (R.), ed, *Social Program Implementation,* New York, Academic Press.

Meny (Y.), Wright (V.), 1986, *The Politics of Steel : the Management of the Steel Crisis in Western Europe,* Berlin, De Gruyter.

Merton (R.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologiques,* Paris, Plon.
Nakamura (R.), Smallwood (F.), 1980, *The Politics of Policy Implementation,* New York, St Martin's Press.
Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret,* Paris, Presses Universitaires de France.
Pressman (J.), Wildavsky (A.), 1973, *Implementation,* Berkeley, Univ. of California Press.
Radin (B.), 1977, *Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy,* New York, Teachers College Press.
Rein (M.), Rabinovitz (F.), 1978, Implementation : A Theoretícal Perspective, *in* Burnham (W.), Weinberg (M.), eds, *American Politics and Public Policy,* Cambridge, Mass., MIT Press.
Ripley (R.), Franklin (G.), 1986, *Poliey Implementation and Bureaucracy,* Chicago, The Dorsey Press.
Selznick (P.), 1949, *TVA and the Grass-Roots,* Berkeley, University of California Press.
Thoenig (J.-Cl.), 1975, La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International de l'Administration Publique,* 36, p.77-123.
Thoenig (J.-Cl.), '1987, *L'ére des technocrates,* Paris, L'Harmattan.
Wollmann (H.), Implementation durch Gegenimplementation von unten?, *in* Mayntz (R.), ed., *Implementation Politische Programme Il,* Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 168-196.
Worms (J.-P.), 1965, Le préfet et ses notables, *Sociologie du travail, 3.*
Yin (R.), 1980, Studying the Implementation of Public Programs, *in* Williams (W.), ed., *Studying Implementation,* London, Chatham House.

CAPÍTULO VII

LA EVALUACIÓN

¿En qué resultados desemboca la acción gubernamental? ¿Qué efectos, qué impactos reales generan las políticas públicas? Se comprende que el analista pretenda enumerar las transformaciones (o las no transformaciones) originadas. ¿Qué variaciones se pueden registrar, por ejemplo, en materia de paro juvenil como consecuencia de un programa específico lanzado por el gobierno? La ordenación del territorio, ¿se ha beneficiado o no de la construcción de autopistas?

La evaluación es un gesto diario. Consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Pero, como veremos, este reflejo plantea temibles problemas de fondo. En efecto, existe la tentación de ir más allá de la simple descripción de los acontecimientos, para explicar por qué ha pasado lo que ha pasado, para saber si la intervención pública ha fracasado o ha tenido éxito, si el problema ha sido erradicado y resuelto, en definitiva, si se han alcanzado los objetivos.

En materia de evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales oscilan entre dos actitudes.

La primera consiste en estudiar si, en un sistema político, hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación: la prensa, funcionarios especializados en el control dentro del sector público, grupos de presión, asociaciones de consumidores, etc.

En otros términos, ¿existen actores sociales y políticos dedicados a descubrir y explicar el contenido de los resultados generados por las políticas públicas?

La segunda actitud, totalmente distinta de la primera, consiste, para el analista, en elaborar los conceptos y los métodos que permitan, precisamente, describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental (Levine y otros, 1981; Palumbo, 1987; Rossi, Freemann, 1982). Esta orientación instrumental, léase gestionaria, suscita muchas esperanzas, especialmente entre los gestores públicos (Hellstern, Wollman, 1981). También constituye una destacable herramienta analítica para la investigación básica en materia de ciencias sociales (Kaufmann, Strohmeier, 1981).

1. Los enfoques

Una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor.

A su manera, todos los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno de un Estado o el ayuntamiento. En realidad, para la consideración de hechos concretos no basta cambiar el prejuicio favorable o desfavorable que el ciudadano o el usuario tiene de la autoridad pública. En base a su opinión, moldea una percepción selectiva de los hechos. El elector resueltamente partidario de la izquierda encontrará todas las virtudes en un gobierno de izquierdas, y no considerará más que las acciones y los rasgos favorables. El de derechas, al contrario, filtrará los actos de gobierno y retendrá únicamente los que se acomoden a su antipatía congénita.

El análisis científico, en cambio, trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible. Ése es el proyecto perseguido por la sociología y ciencia política con respecto a las políticas públicas. Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

1.1. UNA AMBICIÓN DE RIGOR

Este enfoque puede desglosarse en cuatro tipos de actitudes, que van de la más modesta en su objetivo hasta la más ambiciosa en su proyecto:

la actitud descriptiva,
la actitud clínica,
la actitud normativa,
la actitud experimental.

La actitud descriptiva corresponde a un evaluador que intenta realizar un inventario de los efectos de una intervención pública. Confecciona una lista en la que contabiliza los efectos o las variaciones entre un estado t y un estado $t + n$. Pretende ser exhaustivo -registra cualquier variación- y neutral -no aprecia si la amplitud que observa es fuerte o débil, no juzga si es un éxito o un fracaso, porque el objetivo no es su problema-o El evaluador informa, genera los datos y nada más.

La actitud clínica consiste no sólo en registrar los resultados, sino en explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados al principio, sí lo han sido. Aquí, al contrario de la actitud descriptiva, el analista privilegia uno o varios parámetros que son los que corresponden al objetivo buscado por la política pública, y olvida todos los demás efectos que aquélla hubiera podido generar en otros parámetros. El evaluador clínico intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada efectivamente; diferencias cuyas razones explicará a través de las condiciones que han presidido la ejecución de esta política pública. Establece un diagnóstico y explica las diferencias de efectos por los fallos de la máquina durante el recorrido.

La actitud normativa va más lejos. En ella el evaluador no enuncia su juicio y su explicación, haciendo suyos los objetivos propuestos por el decisor o contenidos en la política pública. Al contrario, los reemplaza por otros valores que habrá elegido él mismo, y que le servirán de referencia para medir los resultados observables. Esta sustitución puede deberse a diversas razones: los objetivos iniciales no eran claros y unívocos, el analista no comparte los objetivos de los decisores, etc. En un camino así, como se ve, el evaluador acepta el riesgo de adoptar una posición más externa, si no más crítica en relación con la teoría del cambio social implicada en la política pública que observa: el evaluador entra en el debate político y normativo.

La actitud experimentalista es, tal vez, la más ambiciosa porque conduce a dar conformar la acción pública como una ciencia cuyos criterios establece el evaluador. Más concretamente, el experimentalista se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Si la autoridad pública decide que un programa escolar comprenda cierto tipo de matemáticas, sus consecuencias determinarán el fracaso o el éxito de los alumnos en el bachillerato. Se postula la existencia de correlaciones explicables entre causas, o variables independientes (el contenido de un programa), y consecuencias, o variables dependientes (los efectos a plazo sobre la situación de la población o el estado del entorno físico). El evaluador hade sacarlas a la luz: se vuelve casi un decisor, si es preciso realizando a escala natural, sobre el terreno y en pequeñas muestras, experimentos previos para poner a prueba las mejores soluciones, generalizables después al conjunto de la población.

Estas cuatro actitudes, que encaman otras tantas funciones diferentes de la evaluación, han impregnado y continúan marcando con su huella la relación tortuosa que mantienen las ciencias sociales con la evaluación de las políticas públicas.

Por un lado, las precauciones morales subrayan que la función normativa, de una u otra manera, siempre está presente en la evaluación. ¿Qué valor elegir, supuesto o real, que sirva de referencia, de criterio para juzgar el éxito o el fracaso? ¿Qué dato medir para calificar el estado en que se encuentran los interesados o el medio fisico afectado por una política pública? ¿En qué mo-

mento conviene hacer balance, comparando los resultados obtenidos con los objetivos buscados? De hecho, en una sociedad «flotan» una multitud de valores, de datos, de plazos cuya definición no comparte todo el mundo. Evaluar consiste en tomar partido, en entrar en el conflicto. A la inversa, aunque en teoría no haya nada que sea normativamente neutro y si el consenso es utópico, renunciar a la evaluación equivaldría a dejar de lado la aplicabilidad de las ciencias sociales. De ahí la necesidad de afrontar los problemas abiertamente. Esta apuesta, según la cual sería posible introducir mayor rigor en la comprensión de los efectos de la acción pública, implica las opciones siguientes para una política pública determinada:

i) *Los valores de referencia.* Estos valores pueden ser objetivos manifestados por la política pública considerada o criterios seleccionados por el analista. No obstante, en el caso de la actitud descriptiva, no se considera explícitamente valor alguno.

ii) *Los impactos o efectos observables sobre el terreno.* Estos impactos pueden ser transformaciones ligadas a la acción gubernamental. Pero, como se ha precisado anteriormente, si toda política pública contiene una teoría de cambio (porque es un acto de perturbación del curso «natural» de los acontecimientos), estas transformaciones pueden tomar la forma paradójica de no transformaciones. Así, una política puede ser preventiva; esto es, proponerse impedir las modificaciones de manera voluntarista o autoritaria.

Por otra parte, los impactos pueden marcar el cuerpo social, su morfología, sus actividades, pero también en ciertos casos el medio físico. La protección de la fauna y de la flora, por ejemplo, trata de conservar las especies para evitar su desaparición.

Por último, el efecto puede ser comprensible concreta y materialmente, pero también de forma simbólica y abstracta. En el último caso, los efectos se refieren, por ejemplo, a las opiniones y a las percepciones de la gente, a sus formas de creer y de pensar. En este sentido, puede tratarse de la satisfacción que experimentan, o no, los usuarios o los beneficiarios de una intervención.

iii) *Una secuencia de tiempo (de T_O a T_{O+n})'* Hay políticas públicas -pocas, a decir verdad- que se imponen expresamente obligaciones de duración o plazos concretos. Sin embargo, la mayoría de las políticas, en particular en materia de reglamentación, no especifican el horizonte a partir del cual deben generarse impactos significativos. De ahí la necesidad de decidir, a veces de forma arbitraria, el momento en que la evaluación cobra sentido.

Por otra parte, entre T_O y T_{O+n}' una política puede ser «contaminada» por efectos ligados a otras políticas, o por acontecimientos que transforman el contexto en el que se aplica (cambio de la coyuntura económica, guerra, et-

cétera). De ahí el riesgo de que fluctuaciones parasitarias afecten los indicadores usados para medir los objetivos.

1.2. UN PROGRAMA DE TRABAJO DIFERENCIADO

A partir del primer tercio del siglo XX se producen los primeros intentos de establecer un enfoque riguroso, aplicándolo a las políticas de educación. En 1932, el pedagogo Tyler establece un procedimiento que permite medir hasta qué punto los contenidos del programa escolar, en el nivel secundario, significan un progreso para los estudiantes. Dicho procedimiento incorpora los aspectos esenciales del razonamiento básico de la evaluación moderna. En efecto, los valores de referencia -en cuanto al éxito o el fracaso de los alumnos al proseguir sus estudios universitarios- sirven para comparar los impactos de las prestaciones públicas sobre una población concreta.

Pero sobre todo desde finales de los años sesenta se multiplican los avances y su aplicación (Monnier, 1987). En este aspecto se puede hablar de una verdadera explosión de la evaluación en Estados Unidos. Las ciencias sociales toman las riendas de las políticas públicas. Las concepciones se diversifican, afirmándose. Pueden contarse centenares de aplicaciones. Cuatro ejes de trabajo componen la evolución que sufrirá la evaluación:

el estudio de los efectos;
el juicio sobre los objetivos;
la innovación social por la experimentación;
la función de la evaluación como actividad política.

i) *El estudio de los efectos.* El primer eje de trabajo se caracteriza por la observación de los impactos concretos que han generado las intervenciones gubernamentales, en particular desde el ángulo de los efectos inesperados.

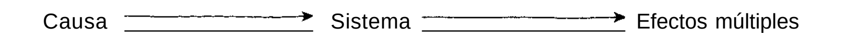
Las situaciones en que los resultados obtenidos en T_{O+n} se revelan manifiestamente diferentes de los que se pretendía provocar en el momento T_O atraen la curiosidad del evaluador. La decisión ha producido consecuencias imprevistas. Es el caso de las medidas adoptadas por el gobierno federal norteamericano para luchar contra los accidentes de carretera y reducir sus víctimas. Esta lucha se centró en mejorar el equipo de seguridad de los automóviles: carrocería reforzada, etc. Indudablemente, los resultados lograron una disminución del número de muertos entre los automovilistas, que era el efecto buscado, pero al mismo tiempo se comprobó un aumento de víctimas entre los peatones. La explicación es simple: al sentirse más seguros, los conductores viajan más rápidamente y matan más (Peltzman, 1975).

La buena voluntad de las autoridades públicas se ve traicionada en parte por la aparición de efectos contrarios. El Estado otorga ayudas a las empresas

industriales en nombre del desarrollo regional, pero éstas sirven primeramente a las actividades en declive, como el cuero, el papel o los textiles (Andrault, 1984). La acción cotidiana del Estado provoca consecuencias inesperadas por tres razones:

- el entorno ha cambiado con el tiempo (han evolucionado los problemas);
- la estructura causal de la acción no es la buena;
- pequeños efectos han generado consecuencias colectivas incontrolables (Schelling, 1950).

La evaluación ejerce, así, una función de conocimiento. Muestra que la acción pública no es una intervención mecánica en la que, habiendo identificado un problema, es suficiente tratarlo con soluciones específicas, quedando, por otro lado, todo igual. Porque el universo de los problemas es un universo complejo en el cual la autoridad pública no puede abordar una faceta sin tener en cuenta el contexto más global en el que ésta se sitúa. La acción no es, en esencia, lineal en términos de causa-efecto. Se desarrolla en un contexto sistemático:



Una muestra puede encontrarse en las políticas de transporte de mercancías por carretera. Para el Estado, el problema reside en que los camioneros no respetan los reglamentos que emite en materia de seguridad, velocidad y horas de trabajo. Porque este fraude origina accidentes y el público se indigna. La solución a la que apela es aumentar los controles de carretera y afinar los reglamentos. Pero, al propio tiempo, el efecto observable es un crecimiento del fraude registrado por las estadísticas, no su disminución. En efecto, la trampa está tan extendida que todo aumento de los controles degrada las estadísticas de fraude. Por otra parte, cuanto más numerosas son las normas, más aumentan para los camioneros las ocasiones de violarlas, en un sistema económico que no les permite sobrevivir si no es ofreciendo a sus clientes tarifas más bajas que la competencia. Y quien dice tarifas bajas, dice fraude: el conductor irá más rápido, sobrecargará su vehículo, atenderá menos a su mantenimiento, romperá los precios por debajo de las tarifas impuestas por el Estado, etc. Para él, el fraude no es un problema como para el Estado, sino una solución para sobrevivir económicamente (Dupuy, Thcenig, 1985).

La observación de los efectos negativos va acompañada, así, por una explicación del analista acerca de las condiciones concretas que rigen el funcionamiento del sistema social o físico sobre el que se ejerce la acción pública:

el mercado del transporte por carretera en Francia, la conducta de los automovilistas en Estados Unidos. Sin embargo, la evaluación no juzga específicamente los objetivos del decisor, aun cuando, implícitamente, la impresión que saca puede llevarle a subrayar el grado de ignorancia o de mala fe que empapa la política pública considerada. La evaluación desemboca en un mejor conocimiento del mundo, y la esperanza es que la autoridad pública lo aproveche para corregir su política.

ii) *El juicio de los objetivos.* El segundo eje de análisis se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos buscados. La evaluación se convierte en un fin en sí misma. Esta aproximación, más ortodoxa, se resume en la siguiente definición: «Evaluar una política consiste en medir la parte que le corresponde en la variación de una situación en la cual ha ejercido una influencia y la parte imputable a factores exteriores a esta política (incluidas las políticas no dirigidas expresamente a la situación en cuestión)» (Cazes, 1974). ¿En qué medida existe efectivamente una relación –y de qué tipo-- entre una acción pública y los impactos sobre la sociedad o la naturaleza, entre un programa de gobierno y las transformaciones (o no transformaciones) observadas? El razonamiento se centra, por consiguiente, en los lazos entre dos órdenes de fenómenos: las acciones públicas X, y o Z, y los indicadores de datos U, V o W. Para proceder en este sentido, el analista acepta cuatro afirmaciones:

- admite que la autoridad pública persigue objetivos inequívocos y desea su realización;
- supone que la autoridad pública administra racionalmente los medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados y los adapta según las circunstancias del momento y las exigencias finales;
- aclara las condiciones y las razones que rigen la elaboración de los objetivos de la política considerada;

postula que la política tiene un impacto posible (Grumm, Wasby, 1980).

El enfoque es fructífero. Al mismo tiempo, se aplica a condición de que algunos problemas se puedan apartar del análisis sin poner en peligro la pertinencia de los resultados. Así surge de la primera afirmación, relativa a la persecución de objetivos por la autoridad a través de una política pública. Una política ¿tiene objetivos suficientemente discernibles, estables y unívocos? (Rossi, Wright, 1979).

Admitamos que esos objetivos sean identificables. El análisis aclarará su contenido. Si es posible, dicho contenido se traducirá en indicadores más concretos, cuantitativamente mensurables, con tal de que permanezcan fieles a los efectos buscados. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando estos objetivos no son identificables?

En este aspecto, serias discusiones oponen a los evaluadores entre sí. Para algunos una política que no tiene objetivos precisos, unívocos y estables escapa a toda capacidad de evaluación (Wholey y otros, 1975). Para otros, es posible y útil evaluar su impacto aun cuando los distintos grupos afectados tengan objetivos propios y diferenciados. Más próximos a una sensibilidad politológica, algunos analistas aceptan y tratan situaciones en que aparecen diferencias entre los objetivos explícitos y los «verdaderos» objetivos de una política. Los resultados parecen ineficaces en relación a los objetivos confesados, pero el proceso político no parece preocupado o afectado, porque intervienen funciones latentes o porque los objetivos han ido evolucionando entretanto (Cingranelli y otros, 1981). En esta perspectiva, es posible llevar el razonamiento hasta una inversión total del sentido analítico de la evaluación: la acción política es racional cuando formula *ex post* los mejores objetivos para adaptarlos a los resultados reales de un programa, y no para generar los mejores efectos derivados deobjetivos definidos *ex ante*. La evaluación de tipo político toma, entonces, la forma de una evaluación a la inversa, de una racionalización. El evaluador adopta una actitud normativa: sustituye por sus valores de referencia los de la política pública considerada.

El debate sobre la evaluación de la ley de 1971, relativa a la fusión de municipios en Francia, es un ejemplo de estas dificultades y de su posible tratamiento. La evaluación ¿debe apoyarse en el número de municipios que se han reagrupado efectivamente? De 1971 a 1974, lo hicieron 1.130 de un total de 37.572. Es una proporción escasa, sobre todo si se compara el gran número de entes de base existentes en Francia con los países vecinos: Francia por sí sola tiene más municipios que todos los países de la Comunidad Europea reunidos (De Kervasdoué, Fabius, 1976). Para el ministro del Interior, de quien dependen los municipios, el número es muy elevado, porque la tasa de fusión se ha multiplicado por diez en tres años. Ahora bien, el debate ¿está correctamente planteado por los evaluadores en el sentido de que el objetivo de la ley, y por lo tanto del decisor, que es el ministro, era verdaderamente reducir el número de municipios? Se puede dudar de ello. Porque nada permite probar que el decisor o la ley se propusieron firmemente un objetivo cuantificable, ni tampoco un orden de magnitud. De ahí que pueda plantearse la hipótesis de un «metaobjetivo», de una racionalidad distinta. En este caso, el problema para el gobierno y para el ministro era que, cualesquiera que fuesen los resultados prácticos, pudiesen capitalizarlos políticamente, sacándoles partido. Si las fusiones eran numerosas, se demostraría la oportunidad de la política. Si eran escasas, podrían atribuirse a sí mismos sabiduría política, escuchando el mensaje de una sociedad que permanece atada a sus campanarios y a sus alcaldías. En síntesis: no se empeñaron a fondo, anticipando, en cualquier caso, una salida positiva. Su racionalidad no era sustancial (ligada a un indicador de volumen) sino política (ligada a una estrategia frente a los notables locales y a su electorado) (Dupuy, Thcenig, 1985).

iii) *La innovación experimental.* El tercer eje de análisis lleva la evaluación de las políticas públicas hasta sus límites, que son las experimentaciones sobre la realidad. Aquí, el analista va más allá de un juicio; es él quien genera las soluciones.

En Estados Unidos, en particular, centenares de programas se concibieron y realizaron siguiendo el modelo de la comparación de programas alternativos. Si los poderes adoptan una política de tipo A, de ella se derivan las consecuencias L. Si adoptan un contenido de tipo B, se observan las consecuencias M. ¿Hayo no diferencias significativas entre las dualidades «política A-consecuencias L» y «política B-consecuencias M»? Partiendo generalmente de este esquema se llevarán a cabo experiencias de evaluación en los sectores de la educación, la sanidad, el urbanismo o la asistencia social.

El ejemplo más conocido es el establecimiento de un «impuesto negativo» en los Estados de Nueva Jersey y Pennsylvania (Rossi, Williams, 1972; Pechman, Timpane, 1975). Para las autoridades públicas se trataba de conceder cheques mensuales para ayudar a las familias desprotegidas, como si, en lugar de pagar un impuesto, tuvieran asegurada una renta anual mínima mediante una suma que representaba la diferencia entre el impuesto y sus medios reales de subsistencia. De 1966 a 1971, la evaluación consistió en seguir dos muestras de familias con ingresos muy bajos, elegidas al azar. La primera, compuesta por 632 familias, no recibió ninguna ayuda. La segunda, formada por 725 familias idénticas a las primeras en grado de pobreza, se beneficiaba de una ayuda consistente en distintas fórmulas diferentes de subvenciones. Se observaba con regularidad la evolución de la situación de cada familia y el trabajo de sus miembros. La pregunta era: la entrega de un cheque del Estado ¿cambia su situación y el tipo de trabajo?

De hecho, la evaluación desembocó en un fracaso técnico porque el 22 % de los hogares seleccionados abandonaron la experiencia en su transcurso. Este resultado decepcionante ilustra un fenómeno más general que reside en las dificultades que deben superar los partidarios de esta perspectiva (cuyas intenciones parecen *a priori* tan loables como rigurosas). Estas dificultades son de tres órdenes, al menos (Monnier, 1987):

- las condiciones técnicas que limitan, en la práctica, la factibilidad de la experiencia;
- una divergencia entre la presión a corto plazo, que lleva a las autoridades públicas a intervenir con rapidez, y el lapso de tiempo, relativamente largo, que la realización de la experiencia requiere;
- las objeciones de orden ético o moral que puede provocar la experiencia sobre el comportamiento de las personas y la situación de los ciudadanos: ¿cómo evaluar el mal gusto, la manipulación o la desigualdad? Por otra parte, en materia de política pública se sucumbe fácilmente a la tentación del *one best way;* es decir, si una solución funciona aquí, también fun-

ciona en los demás casos. La generalización ignora las condiciones locales específicas en provecho de una visión uniforme de los problemas y de su tratamiento (Patton, 1978; Cronbach y otros, 1980).

iv) *La evaluación como actividad política.* El último eje que ha movilizado las ciencias sociales en materia de evaluación da la espalda, al menos en apariencia, a toda pretensión de aplicación para ocuparse de una cuestión a la vez trivial y abstracta: ¿qué es la evaluación en un sistema político y social? ¿Cómo se formulan los juicios, por quiénes, en qué condiciones, sobre qué actos públicos? La evaluación no es una actividad o un aporte de un analista, sino un problema de estudio en el que se observan facetas empíricas y teóricas. ¿Quién juzga la política y mediante qué procesos?

Los resultados obtenidos han permitido a la sociología política renovar su interés por el conocimiento de los mecanismos cognoscitivos a través de los cuales los individuos y los grupos perciben el entorno y extraen informaciones sobre el mundo que les rodea, dándoles un sentido.

¿Qué se comprueba? Los individuos y los grupos tienen registros de referencia muy heterogéneos en función de su posición social, su capital cultural, etc., pero también en función de los campos de los que se ocupa la actividad gubernamental. Las escalas con que juzgan la política pública son muy subjetivas. No hay hechos objetivos que se impongan a cada uno de la misma manera: el sentido dado a un índice del costo de vida o al resultado de la balanza comercial de un país está filtrado por la ideología del individuo, por su condición social, etc.

Una muestra de ello es la forma en que los ciudadanos perciben, en Francia, sus relaciones con la Administración y el Estado (Peyrefitte y otros, 1976). Se manifiestan actitudes muy variadas a propósito del poder público, que van de la sumisión callada a las demostraciones activas de fuerza. Estas actitudes se correlacionan con representaciones muy variadas de lo que es el interés público y el poder gubernamental: sacralización del Estado entre los sumisos, desacralización en los activos. Estas pautas cognoscitivas y normativas dependen, a su vez, del poder real de que dispone el individuo para «dialogar» concretamente con los poderes públicos, en especial de que dispongan o no de mediaciones (cargos electos, grupos de presión; véase el cuadro de la p. 197, en Peyrefitte y otros, 1976). Las capas modestas y medias urbanas se muestran más pesimistas y más agresivas frente al Estado, que sienten lejano y fuera de su influencia. En cambio, los agricultores, las profesiones liberales y los industriales son quienes se muestran más optimistas frente al aparato público, quienes viven la relación de la forma más colectiva y negociada.

La evaluación espontánea que hacen los grupos y los individuos de la acción pública es de carácter cultural. Los marcos cognoscitivos de la gente filtran los hechos exteriores. Hay poco espacio para el aprendizaje. En otras palabras, la gente juzga antes de observar los hechos. Si se confronta con ellos, tenderá a seleccionar los que más le convengan. Y si los hechos exteriores

cuestionan sus prejuicios, tratará de descartarlos o tergiversarlos según su subjetividad. Por ello, la información no es la variable esencial para la formación de los juicios de valor. Por otra parte, a menudo es imposible diferenciar la evaluación que el individuo hace del proceso y la que hace del contenido. En última instancia, en cada programa de acción, lo que se evalúa es el programa en particular y la legitimidad de la acción gubernamental en general. Uno repercute sobre la otra. De alguna manera, la evaluación juega el papel de regulador de otras fases del trabajo político y gubernamental. Por ello, la definición de «¿cuándo un problema se convierte en un problema?» encuentra en parte su fuente en el juicio sobre lo que hace la autoridad pública y sobre los efectos generados, de forma voluntaria o involuntaria.

Este análisis del modo en que los actores sociales evalúan los actos de gobierno no es sólo un eje con vocación académica. Porque saber cómo los usuarios o los ciudadanos juzgan una política pública puede llevar a elegir mejor los criterios de impacto que el analista considerará para realizar su propia evaluación, y entonces, limitando el exceso de subjetividad o la arbitrariedad normativa.

2. **La evaluación en la práctica**

La función de la evaluación, realizada por los ciudadanos o por los analistas, constituye el centro del debate político en una sociedad. Actúa como un revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder (Wholey, 1972). En materia de políticas sociales, son, paradójicamente, las miradas ajenas a las ciencias políticas *strictu sensu* las que han atribuido valor a la importancia que puede revestir el análisis sociológico y político: es el caso, en particular, de las ciencias llamadas de la gestión y de los expertos en materia de ayuda a la decisión.

2.1. AYUDA A LA DECISIÓN, CONTROL DE GESTIÓN, EVALUACIÓN

El carácter específico de la evaluación, cuyos componentes acabamos de examinar, se traduce en una perspectiva que podríamos llamar *a posteriori* o *ex post.* Los impactos de una política pública ya han sido generados. El análisis entra en escena para comprender lo que ha pasado y producir el conocimiento de la realidad. Es retrospectivo.

Esta perspectiva *ex post* se distingue radicalmente de la evaluación *ex ante* o *a priori.* La última es prospectiva y se utiliza como instrumento de ayuda a las decisiones cuando compiten diversas opciones. En un momento *t,* la evaluación *ex ante* simula las repercusiones que pueden provocar los contenidos de la decisión en un momento $t + n$, especialmente para comparar estas repercusiones entre ellas y permitir la elección de la alter-

nativa más satisfactoria para el decisor. Una diferencia de principio, esencial entre la evaluación *a posteriori* y la evaluación *a priori,* es que los distintos tipos de efectos son enunciados de antemano y que el evaluador se limita a considerar únicamente los efectos comparables así obtenidos, dejando de lado los otros efectos que pudieran surgir en el curso de la ejecución o en otras dimensiones.

En la práctica, la evaluación *a priori* prefiere los criterios y, por lo tanto, los efectos económico-financieros, abandonando los de orden social y político. Se apoya en métodos de cálculo económico como, por ejemplo, el enfoque costos-ventajas o costos-beneficios. Se ha desarrollado sobre todo con el movimiento llamado de racionalización de las opciones presupuestarias (RCB), inspirado en el PPBS *(planning programming budgeting system,* elaborado en la primera mitad de los años sesenta en Estados Unidos). En lo esencial, se trata de ayudar al decisor público a elegir las grandes inversiones: programas de armamento militar, construcción de autopistas, etc. En Francia se ha utilizado para decidir la construcción de la red de trenes de alta velocidad: ¿es rentable o no para la colectividad asignar millones de francos a dicha red? El capital invertido ¿es mejor destinarlo al TVG o a otro tipo de medio de comunicación? ¿Cómo evolucionará el tráfico bajo diversas hipótesis de explotación? Los criterios de rentabilidad conducen al evaluador a descuidar los efectos indirectos ajenos al orden financiero: por ejemplo, impactos sobre el sistema ecológico o sobre el tejido social.

La evaluación de las políticas públicas no tiene mucho que ver con el control administrativo realizado por los cuerpos de inspección general o el Tribunal de Cuentas. En este caso, el control recae sobre la regularidad de los actos emprendidos por un servicio público y no sobre su eficacia y los efectos de su acción. En el primer caso, se trata de verificar si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas (contables, de contratación de mercados, de remuneración del personal). El control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad.

Cabe establecer otra distinción entre el control de gestión y la evolución de las políticas propiamente dicha (Gibert y Andrault, 1984). El control de gestión pone en relación los dos términos de la función de producción n." 1 (véase capítulo 111): los medios y las realizaciones. Por su parte, la evaluación de las políticas analiza la función de producción n." 2, o sea la relación entre realizaciones públicas y sus impactos sobre el entorno social y natural.

El cuadro de la página siguiente permite comprender mejor la originalidad de la evaluación de las políticas públicas.

El control se ocupa de la eficiencia interna. La evaluación trata de la eficacia externa de la acción pública. Al mismo tiempo, y casi paradójicamente, las ciencias sociales han sido muy moderadas en su pretensión de erigirse en

	Control de gestión	*Evaluación de políticas*
Objeto de estudio:		
Fase del proceso de producción.	(Función de producción 1). Análisis de resultados, realizaciones y actuaciones.	(Función de producción 2). Análisis del resultado del impacto sobre el entorno.
Comprensión de la finalidad de acción.	Especificación *a priori* de manera explícita.	Clarificación *ex post* de las intenciones.
Comprensión de la organización pública.	Racionalidad *a priori.*	Racionalidad *a posteriori.*
Paradigmas:		
Racionalidad del enfoque.	Racionalidad económica.	Racionalidad política.
Comprensión de la realidad organizacional.	Concepción mecanicista de la realidad.	Concepción más interaccionista.
Percepción del papel de los actores.	Actores de la gestión de la organización.	Estrategias de quienes intervienen en el curso del proceso.
Interés del análisis.	Retroacción (efecto a corto plazo).	Efecto de aprendizaje (efecto a largo plazo).
Métodos:		
Periodicidad del análisis.	Investigación sistemática.	Investigación puntual.
Modos de comprensión de las variables.	Observación de un estado en un momento dado.	Observación de una variación de un diferencial.
Consideración del proceso de realización.	Enfoque comparativo.	Enfoque evolutivo, dinámICO.
Posición del observador experto.	En la organización.	Fuera de la organización.
Información:		
Fuentes de información.	Internas.	Externas, diversificadas.
Naturaleza de la información.	Cuantitativa.	Cualitativa.
Modo de usar la información.	«Tablero de mandos».	«Diario de viaje».

Tomado de: Gibert, Andrault, 1984, p. 130.

árbitros de la buena gestión yen proveer los métodos de medición de la eficacia.

Al igual que la ciencia administrativa, la doctrina económica aplicada a las organizaciones públicas postula que hay normas de eficacia y de eficiencia, y que dichas normas deben erigirse en prioridades para los decisores y sus actos. Este «optimismo de la optimización» no resiste, sin embargo, el examen de los hechos. En realidad, muchas organizaciones no se sitúan en un contexto de orientación por el éxito, sino en otro en el que se trata fundamentalmente de evitar que se produzcan errores, catástrofes y fallos. Por ello, es preferible sustituir las normas de eficacia y de eficiencia por criterios de fiabilidad (Landau, 1969). En un mundo concreto de acción, donde se multiplican situaciones de incomunicación, de rigidez y de compartimentación, el problema es reducir los efectos inducidos por estas situaciones suscitando, por tanto, la reiteración, la fiabilidad y el aprendizaje a partir del análisis de los errores.

La prioridad otorgada a la detección de los errores y el aprendizaje caracterizarían así el *policy analysis.* Una política pública es un catálogo de hipótesis que puede verse como una teoría (Landau, 1977). Evaluar consiste en señalar las sorpresas que genera la acción en relación con esta teoría afirmada y respaldada por el decisor gubernamental. La teoría ¿demuestra ser verdadera o falsa? Los errores ¿pueden inducir a la autocorrección? Ahora bien, si aceptamos que el cambio en las organizaciones públicas obedece más al éxito que a la adversidad, el error presupone condiciones muy particulares antes de ser aceptado como palanca para el cambio (March, 1988).

2.2. EL APARATO INSTRUMENTAL

La evaluación moviliza dos tipos de herramientas: las técnicas de explotación de la información y los planes de investigación.

La técnicas de explotación de la información son las que se encuentran en las ciencias sociales: estudios del caso, análisis de los datos, tests sobre pequeñas muestras, construcción de modelos, estudio de series estadísticas longitudinales. En materia de evaluación, su uso presenta un problema específico, que es el del valor de la información tratada. En efecto, la información necesaria para la evaluación no es fácil de obtener y constituye un punto crítico para el analista.

Es verdad que las administraciones rebosan de datos, pero éstos describen y miden ante todo la asignación de sus recursos y las realizaciones que producen: cuánto dinero se ha gastado, cuántos actos administrativos se han ejecutado. Sin embargo, el evaluador se interesa por los efectos y los impactos de tales actividades. La pobreza de datos disponibles sobre estos efectos contrasta con la abundancia de las estadísticas internas sobre los medios. Desgraciadamente, son raras las políticas públicas que, desde su

lanzamiento, se toman la molestia de preparar un dispositivo para recolectar datos sobre sus impactos. De ahí la necesidad para el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de efectos, ya sea directamente, ya sea recurriendo a *proxies*, es decir, a indicadores indirectos que facilitan una buena aproximación; por ejemplo, utilizando las estadísticas extraídas de los censos generales o de otras fuentes. La fiabilidad de los datos es esencial, pero raramente absoluta, a no ser que se recojan *ad hoc*, pagando los costes correspondientes.

Los datos cuantitativos son seguramente los ideales. Sin embargo, la medida, cuando es posible calcularla, obliga al evaluador a interrogarse sobre la validez y la pertinencia de los efectos de los datos utilizados como indicadores. Por ejemplo, cabe preguntarse si el grado de satisfacción de los ciudadanos con respecto a algo, tal como lo mide un sondeo de opinión, explica correctamente sus comportamientos reales. De ahí el recurso tan frecuente a los indicadores cualitativos, especie de *second best*, igualmente útiles a veces para la evaluación.

La evaluación choca con dos dificultades. Una, que ya hemos señalado, es que el indicador elegido refleje fielmente el impacto estudiado: por ejemplo, el número de empleos en relación con la ordenación del territorio. La otra, que el impacto estudiado sea imputable a la política pública considerada, no a otra política ni a la evolución natural de las cosas (en este último caso, la acción pública no ha aportado nada a dicha evolución). Esta capacidad para discernir correctamente las imputaciones de los efectos, al igual que la elección de los indicadores adecuados, subraya una vez más la necesidad absoluta a la que debe responder la evaluación: especificar la teoría del cambio social que contiene una política pública y, consiguientemente, la necesidad de conocer las leyes que rigen los fenómenos sociales, económicos o físicos en una sociedad y en su entorno. El evaluador debe ser un experto en los problemas que trata.

A fin de cuentas, la evaluación de las políticas públicas se reduce a un análisis de las diferencias imputables a una acción pública específica. Los progresos instrumentales registrados en materia de evaluación están, en principio y ante todo, constituidos por técnicas que permiten señalar estas diferencias. El procedimiento evaluativo se parece mucho a la investigación experimental utilizada en medicina: identificar el objeto de evaluación, medir las variaciones posibles, comparar lo sucedido con lo que hubiera ocurrido si la autoridad pública no hubiese intervenido, explicar el porqué de lo realmente acaecido. En otras palabras, el analista se sirve de planes de investigación o de experimentos, tratando la acción pública como una hipótesis de cambio del tejido social o físico (para una profundización de las herramientas, véase especialmente Mohr, 1988).

¿Cómo acotar las dimensiones del tiempo y del espacio para aislar este plan?

Generalmente se distinguen dos tipos de corte:

- El corte longitudinal. En diversos momentos, después del comienzo de la intervención pública, en $t + 1$, $t + 2$, $t + n$, se efectúa una medición en la población. Esta medición se compara con el estado de la misma en *to'* o también en $t - 1$, es decir, antes de la intervención.
- El corte transversal o instantáneo. En un solo y mismo momento, situado tras el inicio y la puesta en marcha de una intervención, se efectúa una medición en una población, o incluso en dos tipos de población. En este último caso, uno de los tipos es sometido a la intervención pública y el otro no. La búsqueda del diferencial consiste en comparar ambas poblaciones admitiendo, por lo demás, que ambas tienen idénticas características.

Un experimento como el del impuesto negativo en Nueva Jersey está basado, según hemos visto, en los dos tipos de corte.

El corte longitudinal es el más difundido. El antes se compara con el después. El corte instantáneo es más delicado, aun cuando pueda revelarse igualmente riguroso. Se utiliza, a veces, para experimentos como el realizado en Francia a mediados de los años ochenta, cuando se autorizó a conducir coches a los menores de 16 y 17 años en ciertos departamentos. Los efectos (accidentes, infracciones, etc.) se compararon con los departamentos en que la edad mínima era de 18 años. El éxito permitió la generalización de la medida a todo el territorio desde 1989.

Se ha desarrollado una abundante literatura que afina el problema de los planes de experimentación. Porque en la realidad parece muy difícil establecer cortes claros. Así sucede con el horizonte de tiempo. ¿Cuándo hay que admitir que el efecto estudiado marca el fin del impacto de la política considerada? La elección del momento no es sencilla. El evaluador corre el riesgo de encerrarse en un tiempo demasiado corto, en un marco cerrado, y establecer, como única relación posible, una relación de causalidad entre la intervención pública y el efecto que observa, excluyendo cualquier otro impacto (Kershaw, 1972). Las dificultades se extienden también a las posibilidades de experimentación. Es el caso, en particular, del corte que se apoya en una muestra elegida de manera aleatoria dentro de una misma población, es decir, respondiendo a los cánones estrictos del procedimiento experimental: ¿cómo evitar los efectos de «contaminación» entre el grupo que sufre la política considerada (llamado grupo objetivo o experimental) y el que no está expuesto a esa política (llamado grupo testigo o de control)?

Entendida en el sentido estricto del término (constitución aleatoria de grupos testigo y objetivo equivalentes) la experimentación es difícil. Así, a propósito de la realizada sobre el impuesto negativo de Nueva Jersey, se observó la aparición del «efecto *Hawthorne*» (del nombre de una experiencia psicosociológica efectuada entre 1927 y 1932 en las fábricas de un suburbio de Chicago). Los hogares objeto de observación sabían que eran los únicos beneficiarios del programa, bajo la vigilancia de los medios de comunicación. Por ello, daban buen ejemplo, trabajando tan duramente como antes, a pesar de la asignación

que recibirían en lo sucesivo. Existen otras técnicas alternativas, como la casi experimentación (Campbell, 1968). En ésta, el evaluador no recurre a la formación por elección aleatoria de un grupo de control que permanece ajeno a la acción pública, y cuya evolución se controla longitudinalmente, sino que se construyen modelos estadísticos de grupos testigo, lo más comparables entre ellos de acuerdo con determinados criterios, observando su evolución, según se vean afectados o no la política considerada.

La evaluación debe ser capaz de establecer la validez de los diferenciales que observa. Desde este punto de vista, un plan experimental se encuentra sometido a dos criterios:

- Su validez interna. Ésta existe si el analista logra disminuir la influencia que los factores ajenos a estas políticas pueden tener sobre los efectos de la política pública que considera. Entre estos factores extraños, que modifican la experiencia, se pueden citar la evolución cultural de la sociedad, los grandes acontecimientos históricos, y el hecho de que la población estudiada, sabiéndose sometida a evaluación, modifica su comportamiento para ampliar o atenuar los efectos (Campbell, Stanley, 1966).
- Su validez externa. Un plan se considera válido cuando los resultados generados por una política pueden extenderse a otras poblaciones o a otras políticas. En otras palabras: el diferencial es generalizable. Las mismas causas producen los mismos efectos en todas partes y en todo tiempo. Fenómenos como la heterogeneidad de las poblaciones entorpecen esta generalización.

Hay también condiciones de validez que dependen de la naturaleza de la política pública considerada. Imaginemos una acción gubernamental que introduce grandes conmociones; que, por ejemplo, modifica radicalmente la situación de su público y transforma de manera brutal la composición del cuerpo social o del orden económico. La comparación entre el antes y el después se hace difícil, y la verificación empírica a través de medidas detalladas se ve perturbada. El diferencial experimental es observable y explicable a condición de que la acción pública haya comparado impactos de alcance limitado.

Las herramientas disponibles para la evaluación pueden resumirse e ilustrarse de la siguiente manera:

i) *Observaciones sin grupo-testigo.* La información sólo proviene de un grupo afectado por la política pública, sin comparación con otro grupo no afectado. Estas observaciones se dividen en tres planos:

- la observación realizada únicamente después de que la política ha sido ejecutada;
- una observación de un mismo grupo, antes y después;
- una observación continua desde antes hasta después.

La validez de esta evaluación es medianamente satisfactoria, ya que resulta difícil aislar otras fuentes que han podido influir en la generación de efectos oscuros. Al mismo tiempo, este tipo de desarrollo se utiliza muy a menudo, especialmente para verificar cómo se ha ejecutado la política y hacer un recuento de los efectos que ha generado. Lo demuestran aplicaciones tales como (Deleau, 1986):

la ejecución de obras de utilidad colectiva;
la eficacia de los préstamos bonificados a la agricultura;
el dispositivo permanente de evaluación instalado por el Ministerio de Educación Nacional para los programas pedagógicos.

ii) *Observaciones que comparan un grupo-objetivo afectado por la política con un grupo-testigo no afectado por ella.* Aquí la información es comparativa. Coinciden dos planos de investigación:

- una observación realizada solamente *a posteriori;*
- una observación antes y después que la política ha sido ejecutada.

La validez de este enfoque puede ser bastante buena, sobre todo si la evaluación puede construir ambos grupos controlando sus variaciones en tomo a ciertos parámetros. Si bien no puede calcular siempre relaciones causales muy detalladas, sí permite, en cambio, establecer si tales relaciones existen o no entre la intervención pública y los impactos. El rigor de la observación será tanto mayor cuanto el grupo-testigo sea más equivalente al grupo-objetivo.

Lo demuestran diversos estudios relativos a (Deleau, 1986):

- la oferta de trabajo generada por la asignación en concepto de progenitor solo, creada en 1976;
- el impacto de las medidas adoptadas en 1982 por el gobierno francés para insertar en el mercado de trabajo a los jóvenes de 16 a 18 años sin cualificación profesional, gracias a cursillos de formación;
- la comparación Francia-Dinamarca en materia de lucha contra la brucelosis por vacunación del ganado.

2.3. LAS CONDICIONES DE EJERCICIO

La evaluación de las políticas públicas, tal como han sido definidas en sentido estricto, se halla aún poco desarrollada actualmente. Entre 1971 y 1978 se detectaron 36 evaluaciones merecedoras de este nombre. Entre 1978 y 1983, el número aumentó hasta 153 (Nioche, Poinsard, 1985).

Tanto los sociólogos como los politólogos señalan que una de las causas de este déficit aparente reside en la naturaleza misma del mercado político.

En efecto, la evaluación sistemática retrospectiva no es común. En realidad, los responsables públicos actúan desde una óptica cuyas referencias son, en general, a corto plazo o inmediatas. En último extremo, para éstos lo importante es proclamar que se disponen a actuar, por lo que la población cree que el problema lleva camino de solucionarse. Igualmente, no es fruto de la casualidad si lo esencial para un político no es el impacto a largo plazo de una biblioteca sobre el nivel cultural de una población, sino la colocación de la primera piedra de esa biblioteca pública o, simplemente, el gasto comprometido (Friedberg, Urfalino, 1984). El plazo electoral constituye también una referencia corriente para los responsables, e incluso para los electores. Vale la pena recordar, de paso, nuestra ignorancia científica sobre la validez de esta hipótesis. ¿Es cierto o no que la política monumentalista de un ayuntamiento hace ganar votos al equipo político saliente?

La práctica de la evaluación suscitó a veces ambiciones desmesuradas en el curso de la segunda mitad de los años sesenta. La experimentación social se desarrolló de una manera espectacular en Estados Unidos: la sociedad cumple la función de laboratorio y la observación suplanta el debate político. Se construyeron programas gigantescos; el más espectacular consistió en subvenciones a las familias para la adquisición de viviendas, como sustituto de la construcción de viviendas sociales (Weinberg, 1983; Minnier, 1987). Los sueños no tardaron en desvanecerse y la evaluación se vio reducida a más justas y modestas ambiciones (Havemann, 1983; Nagel, 1987).

Hoy el análisis retrospectivo ha reemplazado la experimentación. El evaluador ya no sustituye al decisor político; al contrario, ofrece un elemento de referencia fáctico en un debate político que continúa siendo legítimo y preeminente. Describe e identifica las causalidades y hasta hace un juicio de valor. La influencia del evaluador sobre los decisores no es la única prueba de su utilidad. Su legitimidad es más limitada y también más realista. El evaluador es un experto que trabaja para un cliente o para el conocimiento, no un actor público.

El ejemplo más conocido es el General Accounting Office en Estados Unidos. Este organismo independiente trabaja para el Congreso, y es una especie de contrapartida legislativa del Office of Management and Budget dependiente del ejecutivo federal. Los expertos del GAO hacen evaluaciones en un contexto político en el que abunda toda clase de organismos públicos y privados que solicitan una evaluación de los efectos de las decisiones públicas (Rouban, 1988).

En la Comunidad Europea, la evaluación está menos extendida, si bien su uso se desarrolla de manera creciente. Son escasos los organismos específicos que la utilicen (Nioche y Poinsard, 1984). Se pueden citar, a este respecto, iniciativas como el Comité Nacional de Evaluación de las Universidades de Francia, pero es un caso excepcional. En cambio, organismos de control o, incluso, jurisdiccionales, como el Tribunal de Cuentas y la Inspección General de Finanzas, intentan extender sus atribuciones. No es fácil esta tran-

sición de un oficio —el de inspector- a otro —el de evaluador- porque la evaluación supone una importante base de capacidad analítica en ciencias sociales. Por otra parte, la evaluación no se limita a advertir sobre el «buen empleo» de los dineros públicos. Se ha llevado a cabo una reflexión profunda con respecto a las condiciones que favorecen o que, al contrario, obstaculizan la demanda de evaluación de un país a otro: la existencia o no de una gestión pública por programas específicos, homogeneidad o heterogeneidad sociocultural de los círculos dirigentes del Estado, grado de centralización de la decisión en manos del Estado central y del poder ejecutivo, etc. (Deleau, 1986).

Deben satisfacerse condiciones preliminares, sin las cuales la difusión de la evaluación se hará difícil (Monnier, 1987):

- una relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los prescriptores, que permita el ejercicio de un espíritu crítico responsable y basado en un código deontológico profesional. Estos organismos pueden ser en parte del gobierno, del parlamento, o totalmente autónomos (asociaciones, centros de investigación, etc.);
- una capacidad pluridisciplinar de los evaluadores;
- una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso a las fuentes;
- una pluralidad de órganos de evaluación que permita la emulación entre expertos y su utilización por los decisores como bazas en la negociación; por ejemplo, al servicio del poder legislativo, pero también del parlamento, del Estado y de las entidades locales (Club Cambon, 1988).

En ciertos sectores, la evaluación se ha convertido en una práctica relativamente corriente. Es el caso de las políticas agrícolas, de la protección del medio ambiente, de la ayuda al perfeccionamiento (Benghozi, 1983) y de la sanidad pública, especialmente en materia de prevención de enfermedades graves. La evaluación de programas ha avanzado más rápidamente en la medida en que el recurso a los métodos del RCB había provocado un esfuerzo analítico riguroso para asignar prioridades a los gastos públicos (Colin, Espinasse, 1978). En materia de políticas de investigación y desarrollo, el volumen de recursos asignados por los gobiernos, pero también la tradición, desarrollada por los investigadores, de valorar las actividades según sus resultados, han acelerado el uso de enfoques evaluadores de buena calidad (Chelimsky, 1985; Rouban, 1986; Arvanitis y otros, 1986; OCDE, 1987).

3. **La terminación de las políticas públicas**

Las políticas públicas tienen un fin; se terminan. Y, sin embargo, hay que confesar que las ciencias sociales saben poco de esta fase del trabajo gubernamental. En lo esencial, hasta ahora han reducido el fin de una política pü-

blica al último momento de una cronología, comprobando la detención de una actividad o de un programa, sin profundizar en las condiciones y en el contexto de esa finalización. El final de una política pública no es un hecho normal o natural, casi biológico, una especie de anécdota sin interés. Al contrario, se trata de un fenómeno político significativo (Bardach, 1976).

¿Cuándo termina una política? En apariencia, los criterios son simples. Llega a su final porque la autoridad pública ha puesto un límite en el tiempo a un programa de actividades, decretando que éste tendría una asignación financiera especial por un número determinado de meses o años. Llega el vencimiento, la ventanilla se cierra y la actividad se detiene.

Este criterio ha llamado a menudo la atención de los analistas. El final se traduce, por ejemplo, en la desaparición del mecanismo institucional responsable del desarrollo diario de dicha política: clausura de un organismo administrativo, reconversión de un ministerio a otras actividades, desaparición del público o del problema tratado. En alguna parte, alguien decide que la política pública cese. Cuando esto sucede, el analista ya no tiene espacio para estudiar el proceso más allá del plazo fatal decretado.

Cabe preguntarse, sin embargo, si una política deja de ser pertinente porque su traducción institucional y sus bases organizativas han desaparecido. Existe el grave riesgo de confundir las dos funciones de producción tratadas en el capítulo III; es decir, confundir el binomio medios-realizaciones, por el binomio realizaciones-efectos. La muerte se traduce por un acto de gestión, es decir, por el cese de las realizaciones de los ejecutores. Esto no significa que las realizaciones producidas con anterioridad a la fecha de terminación cesen de generar efectos en el entorno. Para el analista, una política cultural no termina el día de la inauguración del centro cultural, y menos aún se detiene una política de ordenación territorial porque el Estado haya privatizado las autopistas que había construido. Hay un retraso en el tiempo, un desfase entre las realizaciones públicas y los impactos exteriores cuya evaluación debe ser tomada en cuenta.

Por otra parte, si algunos programas tienen un período de vida claramente identificable, no deja de ser la excepción. Por regla general, la acción pública no especifica plazos temporales en cuanto a su longevidad. No existen plazos predeterminados para la duración de la intervención gubernamental. Por tanto, ¿qué actitud debe tomar el analista? La investigación de los jalones significativos que limitan en el tiempo el campo de una política constituye una tarea compleja para el analista.

Además, la observación de los hechos públicos indica que las bases administrativas de las políticas públicas apenas desaparecen, expresando, en cambio, una notable capacidad para persistir en su esencia. Raramente mueren las organizaciones burocráticas; son más que inmortales, aun en sistemas políticos que se jactan de un enfoque presupuestario de su gestión. Si bien es cierto que, en Estados Unidos, el gobierno federal suprime organismos públicos en un contexto de desregulación (por ejemplo, la Civil Aeronautics

Board en 1984, o el National Institute for Education, en 1985), se trata de excepciones. Porque, de 1923 a 1975, de las 421 agencias federales catalogadas, sólo 27 habían desaparecido. La tasa de muerte de los organismos está estimada en el15 % (Kaufmann, 1976).

Planteando de este modo el problema de la terminación, podría pensarse que sólo existe un pequeño número de situaciones rigurosamente definibles. El analista debería contentarse con la parte visible de un paisaje público en el que, en estratos sucesivos, se acumularían políticas públicas sin final. De ahí la idea de desplazar un poco el campo del análisis recurriendo a otros criterios y a otros conceptos. Es la perspectiva abierta por la concepción llamada de «terminación parcial» (De Léon, 1978).

Una terminación parcial se define como una inflexión, un cambio de política pública que, sin dar fin formalmente al programa o a sus bases administrativas y organizativas, modifica de forma sustancial la acción públiea en el contexto examinado. En consecuencia, una política pública cesa no sólo cuando desaparece, sino también cuando se ve alcanzada por una alteración significativa. Dicha alteración puede afectar a:

- su contenido;
- sus ejecutores y sus tutores públicos;
- el problema al que responde;
- la población sobre la que interviene.

Queda por determinar lo que quiere decir significativa. ¿A partir de qué grado de alteración hay final? El evaluador dirá probablemente que la alteración se puede medir de forma neutra: diferencias entre objetivos y efectos, disfunciones organizacionales de los ejecutores, etc. Otra respuesta posible consiste en utilizar un criterio que no sea analítico sino político. En otras palabras: no es la consideración del cambio en sí, referida a lo existente, lo que permite decidir; por ejemplo, basta con que se haya modificado el 51 % del contenido de una antigua política para declarar su cese. El criterio es extrínseco al programa de acción: ¿hay o no actividades políticas que inducen y acompañan el cambio? La alteración ¿resulta de estrategias de poder y de enfrentamientos de valores?

El análisis de los presupuestos anuales de los Estados ilustra este razonamiento (Wildavsky, 1979). En apariencia, la estructura de los presupuestos nacionales permanece notablemente estable de un año a otro: la alteración afecta del 2 al4 % del total. ¿Cabría deducir de ello que el 96-98 % de continuidad significa que, pese a los cambios de gobierno y a los discursos electorales, la característica de las políticas presupuestarias es su no terminación? La respuesta es clara: aunque los ajustes anuales votados por el parlamento parezcan marginales, en la mayoría de los casos no existe continuidad. La política presupuestaria del año precedente cesa. Si cesa es porque, a pesar de la rigidez de los servicios votados, hay enfrentamiento político e ideológico.

¿Quién debe perder y quién debe ganar, a sabiendas de que la sustitución representa poco en cantidad pero mucho para el debate? La terminación toma el cariz de un enfrentamiento político sobre desafíos en apariencia fútiles (De Léon, 1987).

Las estrategias de los actores políticos son una muestra de ello. Supongamos que éstos desean poner fin a una política pública, con objeto de suprimir todo el programa o de cerrar la agencia responsable. Sin embargo, no es éste el método que siguen normalmente. Solicitarán, en cambio, una modificación de tal o cual punto en particular, más vulnerable que otros. El cese se opera por destrucciones parciales sucesivas. Por ejemplo, ¿quién solicitará que se suprima de hoy para mañana la Seguridad Social? Los actores políticos actuarán de otra manera: excluyendo del sistema ciertas enfermedades o ciertas categorías, rechazando el aumento de las cotizaciones, etc.

Este enfoque político lleva a una visión menos naturalista o ingenua del trabajo gubernamental.

A propósito de la inclusión en la agenda, hemos visto que cuando en la sociedad un problema precede a una iniciativa gubernamental y la provoca, ocurre también que esta iniciativa sea tomada sin que preexista un problema sentido como tal. Una política no termina porque el problema se extinga, al menos en el 99 % de los casos. Cesa o no, independientemente del estado del problema cuyo aspecto debía modificar y de los efectos cuyo contenido induce. Para el analista, ninguna política, o casi ninguna, se extingue porque la oferta pública ha satisfecho la demanda social. La rupturas pertenecen a la esencia de la política, que es el enfrentamiento entre valores e intereses. Porque sólo el sistema político indica al analista lo que es y lo que no es significativo como alteración de la acción pública.

Bibliografía

Andrault (M.), 1984, Une évaluation de l'impact des primes de développement régional, *Politiques et Management Public,* vol. 1, 4.

Arvanitis (R.), Callon (M.), Latour (B.), 1986, *Evaluation des politiques publiques de la recherche et de la technologie. Analyse des programmes nationaux de la recherche,* Paris, Documentation Francaise.

Bardach (E. C.), 1976, Poliey Termination as a Political Process, *Policy Sciences,* 7, (2), June, p. 123-132.

Benghozi (J.-P.), 1983, Comment évaluer les politiques d'aide à l'innovation, *Politiques et Management public,* 1, (3)3.

Campbell (D. T.), 1969, Reforms as Experiments, *American Psychologist, 24,* (4), April, p. 404-429.

Campbell (D. T.), Stanley (J. C.), 1966, *Experimental and Quasi-experimental Design for Research,* Chicago, Rand McNally.

Cazes (B.), 1974, *L'analyse stratégique,* Paris, Commissariat Général au Plan.

Chelimsky (E.), 1985, L'évaluation de programmes aux Etats-Unis, *Politiques et Management public,* 2, p. 199-213.

Cingranelli (D. L.), *et al.,* 1981, Goal Evolution Through Implernentation : The Problem for Policy Evolution, *in* Palumbo (J. J.) *et al.,* eds, *Evaluation and Optimizing Public Policy,* Lexington, Lexington Book, p. 35-46.

Club Cambon, 1988, L'évaluation des politiques publiques, *Politiques et Management public,* juin, vol. 6, n" 2, p. 98-117.

Colin (J.-F.), Espinasse (J.-M.), 1978, Evaluation de l'expérience francaise des subventions temporaires à l'emploi, *Bulletin de la RCB,* sept.

Cronbach (L. J.) *et al.,* 1980, *Toward A Reform of Program Evaluation,* San Francisco, Jossey Bass.

Deleau (M.), (ed.), 1986, *Evaluer les politiques publiques: méthode, déontologie, organisation. Rapport pour le Commissariat Général au Plan,* Paris, Documentation Francaise,

De Léon (P.), 1982, Public Policy Termination : An End and a Beginning., *Policy Analysis,* 4, (3), Summer, p. 369-392.

De Leon (P.), 1987, Policy Termination as a Political Phenomenon, *in* Palumbo D. J.), ed., *The Politics of Programm Evaluation,* London, Sage, p. 173-199.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'Administration en miettes,* Paris, Fayard.

Friedberg (E.), Urfalino (Ph.), 1984, La gestion des politiques culturelles municipales : de l'inftation culturelle à l'évaluation politique, *Politiques et Management public,* 2, (1).

Gibert (P.), Andrault (M.), 1984, Contróler la gestion ou évaluer les politiques?, *Politiques et Management public,* 2, printemps, p. 123-132.

Grumm (J.) Wasby (S.) (ed.), 1980, *The Analysis of Policy Impact,* Lexington, Lexington Books.

Haveman (R. H.), 1987, Policy Analysis and Evaluation Research After Twenty Years, *Policy Studies Journal,* vol. 16, (2), Winter, p. 191-217.

Hellstern (G. M.), Wollmann (H.), 1981, The Contribution of Evaluation to Administration, *in* Levine (R. A.) *etal.,* ed., *Evaluation Research and Practice,* London, Sage, p. 68-91.

Kaufmann (F. X), Strohmeier (K. P.), 1981, Evaluation as Meaningful Social Research, *in* Levine (R. A.) *et al.,* ed., *Evaluation Research Practice,* London, Sage, p. 149-167.

Kaufman (H.), 1976, *Are Government Organizations Immortal?,* Washington oc, Brookings Institution.

Kershaw (D. N.), 1972, A Negative Income Tax Experiment, *Scientific American,* (277), p. 19-25.

Landau (M.), 1969, Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap, *Public Administration Review,* 29, p. 346-358.

Landau (M.), 1977, The Proper Domain oí Policy Analysis, *American Journal of Political Science,* 21, (2), mai, p. 423-427.

Levine (R. A.), Solomon (M. S.), Hellstem (G. M.), Wollmann (H.), eds., 1981, *Evaluation Research and Intemational Perspectives,* Londres, Sage.
March (J.), 1988, *Decisions and Organizations,* Oxford, Basil Blackwell.
Marchand (M.), 1979, Les effets pervers de la loi Royer, dans *Revue francaise de Gestion,* décembre.
Mohr (L. B.), 1988, *Impact Analysis for Program Evaluation,* Chicago, Dorsey Press.
Monnier (E.), 1987, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan,* Paris, Economica.
Nagel (S.), 1987, Evaluating Public Policy Evaluation, *Policy Studies Joumal,* vol. 16, (2), Winter, p. 219-232.
Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), dir., 1984, *L'évaluation des politiques publiques,* Paris, Economica.
Nioche (J.-P.), Poinsard (R.), 1985, Public Policy Evaluation in France, *Journal 01 Policy Analysis and Management,* vol. 5, (1), p. 58-72.
OCDE, 1987, *Evaluation de la recherche. Un choix des pratiques en vigueur,* Paris, OCDE.
Palumbo (D. J.), éd., 1987, *The Politics 01 Program Evaluation,* London, Sage.
Patton (M. Q.), 1978, *Utilization-focussed Evaluation,* London, Sage.
Pechman (J. A.), Timpane (D. M.) éd., 1975, *Work Incentives and Income Guarantees,* Washington, The Brookings Institute.
Peltzman (S.), 1975, The Effects of Automobile Safety Regulation, *Joumal 01 Political Economy,* aoüt, p. 677-725.
Peyrefitte (A.) et autres, 1976, *Décentraliser les responsabilités,* Paris, Documentation Francaise.
Rossi (P. H.), Wiliams (W.), 1972, *The New Jersey Income Maintenance Experiment: Theory, Practice and Politics,* New York, Academic Press.
Rossi (P. H.), Wright (S. R.), 1979, *Evaluation Research : An Assessment 01 Current Theory, Practice and-Poluics,* Unesco.
Rossi (P. H), Fremann (H. E.), 1982, *Evaluation : A Systematic Approach,* Londres, Sage.
Rouban (L.), 1986, L'évaluation des politiquesscientifiques et l'explication politique : les contraintes de l'incertitude, *in* Crousse (B.), Quermonne (J.-L.) et Rouban (L.), *Science politique et politique de la science,* Paris, Economica.
Rouban (L.), 1988, *L'Etat et la science. La politique publique de la science et de la technologie,* Paris, Editions du CNRS.
Schelling (T.), 1980, *La tyrannie des petites décisions,* Paris, PUF.
Weinberg (F.), éd., 1983, *The Great Housing Experiment,* London, Sage.
Wholey (J. S.), 1972, What Can We Actually Get From Program Evaluation?, *Policy Sciences,* 3, p.361-369.
Wholey (J. S.), et autres, 1975, If You Don't Know Where You Go, Then it Doesn't Matter Which Way You Go, *in* Lyons (G. M.), éd., *Social Research and Public Policies,* Hanover, Dartmouth Univ. Press, p. 175-197.
Wildavsky (A.), 1979, *The Politics 01 the Budgetary Process,* Boston, Little Brown.

TERCERA PARTE

COMPARACIONES Y ORIENTACIONES

Esta tercera parte de la obra pretende ser informativa e incitadora. Para empezar, trataremos de hacer un balance de los estudios comparativos en el ámbito de las políticas públicas, procediendo a una evaluación de los problemas que puede encontrar el investigador y de las enseñanzas que puede extraer de desarrollos relativamente nuevos, al menos en este campo científico. A continuación, el último capítulo propone un «estado de la cuestión» 'en algunas áreas específicas, suministrando indicaciones bibliográficas.

Obviamente, hubiera sido inimaginable estudiar en profundidad políticas específicas en el marco restringido de un manual. Nos remetiremos, por tanto, a obras especializadas sobre talo cual tema o a los capítulos del cuarto volumen del *Traité de Science politique* de Madeleine Grawitz y Jean Leca. Las orientaciones que se sugieren más adelante, lejos de ser exhaustivas, sólo pretenden ser una «obertura» para los estudiantes que intentan documentarse o especializarse en una política pública en particular.

CAPÍTULO VIII

LA DIMENSIÓN COMPARATIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis comparativo de los fenómenos políticos no es un desarrollo reciente de la ciencia política. Incluso se podría pretender que los lejanos antepasados de la disciplina, Aristóteles o Maquiavelo, procedían ante todo por comparación. Encontrar modelos, clasificar, descubrir la frecuencia de las ocurrencias, comprender las diferencias parecen procedimientos evidentes para poder evaluar normativamente las instituciones y las prácticas políticas. y aun cuando los investigadores de la ciencia política no utilizan el método comparativo, siempre se refieren implícitamente a otros modelos. Decir que los regímenes son democráticos porque proceden de elecciones libres, porque los gobiernos son representativos y obedecen a la norma de la separación de poderes, implica que los regímenes que no entran en este esquema no son democráticos. Por tanto, la comparación es un fenómeno antiguo muy desarrollado y una herramienta metodológica preciosa para la ciencia política en general. Como escribe Deutsch, «gran parte del conocimiento humano ha resultado siempre de la comparación» (Deutsch, 1987).

Sin embargo, si la evaluación global del análisis comparativo era más bien positiva en materia de ciencia política, hasta hace muy poco, no sucedía lo mismo en el campo específico de las políticas públicas. Por ejemplo, en 1975, Anderson escribía que el análisis comparado de las políticas públicas «es un campo de estudio que aún no existe» (Anderson, 1975, pp. 219-241). Esta situación se explica, en parte, por las condiciones del nacimiento y por las orientaciones de una disciplina aparecida en los años sesenta. Antes de lanzarse a la comparación, la exploración de un nuevo campo conoce ambiciones más modestas. Por otra parte, otros dos factores entorpecían un análisis comparativo científico de las políticas públicas. La insistencia en el carácter «utilitario» y «práctico» del *policy analysis* invitaba a ocuparse primero de las cuestiones domésticas. Por ende, cuando una comparación parecía provechosa para la acción, se dejaban de lado las cuestiones metodológicas en favor de estudios rápidos, de «consumo inmediato», cuya filosofía resume

Wildavsky al recordar, irónicamente, que para un decisor ¡vale más un informe mediocre diez minutos antes de la reunión que un buen estudio diez minutos después! Dicho de otra manera, la comparación con fines operativos no ha faltado –y esto desde hace mucho tiempo– en materia de políticas públicas, pero ha sido en detrimento de un verdadero análisis comparativo. Estos estudios comparativos a la ligera se centran, frecuentemente, en las instituciones y las estructuras (es decir, en los fenómenos más fáciles de aprehender), descuidando el entorno o las variables que explican el funcionamiento y, eventualmente, el éxito de la política seguida. El tráfico de importación-exportación de instituciones o de políticas públicas es, desde hace mucho, un género activamente practicado por reformadores de todo pelaje, pero los desengaños son a menudo tan vivos como las esperanzas provocadas por una comparación demasiado apresurada: la importación por los británicos de la concertación económica francesa fue un fracaso, al igual que, en Francia, las propuestas de reforma del sistema local inspiradas en otros países no han dado ningún fruto desde mediados del siglo XIX.

Sin embargo, tras una veintena de años, el análisis comparativo se ha vuelto más abundante y complejo. ¿Cómo se explica este cambio? ¿Qué problemas plantea un análisis comparativo? ¿Cuáles son los resultados obtenidos? Éstas son las principales preguntas que hoy merecen atención.

1. El desarrollo de los estudios comparativos

Antes de que el análisis comparado de las políticas públicas levantase el vuelo, se le podría haber aplicado el juicio tajante pronunciado por Macridis a propósito de la política comparada *(Comparative politics)*, que califica de *essentially non-comparative... essentially descriptive... essentially parochial... essentially static... essentially monographic* (Macridis, 1955, pp. 7 y ss.). ¿Qué razones permitieron salir de este limbo? Se pueden adelantar tres tipos de explicaciones:

A) La primera explicación plausible se refiere al desarrollo coincidente de dos centros de interés, nuevos o resurgentes dentro de la ciencia política. En los años sesenta, en efecto, Estados Unidos en general y la ciencia política norteamericana en particular, se interesaron por el formidable cambio político mundial en curso. La descolonización duplicó el número de países independientes, por lo general subdesarrollados. ¿Cuál sería su forma de gobierno? ¿Hacia dónde se encaminará su sistema político? A partir de preocupaciones políticas y científicas, el nacimiento de la escuela desarrollista, a veces llamada de Princeton, tendría un impacto considerable para el desarrollo de la disciplina. Muy pronto se vio que la teoría, seductora pero un poco determinista –puesto que liga el desarrollo económico y el desarrollo político–, debía nutrirse y validarse con investigaciones empíricas. No obstante,

por el hecho mismo de las hipótesis y de las «leyes» definidas por la teoría desarrollista, estas investigaciones habían de ser necesariamente comparativas e históricas para comprender, diacrónica y sincrónicamente, la evolución de los sistemas políticos hacia la democracia, y la construcción del Estado y de la nación. El campo de los estudios políticos comparados salió fortalecido, y la investigación comparativa conoció un desarrollo sin precedentes gracias al impulso (intelectual) de este movimiento y (financiero) de las instituciones de investigación norteamericanas. Europa no conoció una efervescencia parecida, pero el modelo de desarrollo de los Estados-nación en Europa, elaborado por Rokkan, constituye igualmente una contribución fundamental a la política comparada primero y, más tarde, al análisis de las políticas públicas (Rokkan, 1969).

Un segundo factor, casi simultáneo, concierne al análisis de las políticas públicas propiamente dicho. Se vincula a lo que David Easton había calificado de *New Revolution* en 1969, analizando la evolución de los intereses de la ciencia política norteamericana y la nueva orientación de los politólogos hacia las políticas públicas. O, por retomar el vocabulario del padre del análisis sistémico, mientras que la ciencia política se había preocupado esencialmente hasta entonces de los *inputs* (elecciones, partidos, grupos de interés, élites), descubría la importancia de los *outputs*, es decir, de las políticas producidas por el sistema. Esta evolución se veía facilitada, a la vez, por el agotamiento del behaviorismo (cuyo esfuerzo está totalmente orientado al análisis de los comportamientos) y por la demanda creciente de «expertos» por parte del sistema político (las presidencias Kennedy y Johnson marcan el apogeo de la influencia de los expertos en materia de políticas públicas). Heidenheimer invoca incluso la imagen de un maremoto que, en los años sesenta, «sumergió los diques (...) mediante los cuales, en los cincuenta, pensadores de renombre como Easton lograron contener a los que trataban de conducir las investigaciones sobre la acción pública en la dirección señalada por Lasswell» (Heidenheimer, 1986, p. 174).

Al comienzo, la conjunción de ambos fenómenos, aparentemente desconectados y distintos, era embrionaria, recurriendo, sobre todo, a la acumulación de conocimientos «comparables» más que a un verdadero análisis comparado. Este desarrollo ha sido facilitado en Estados Unidos por la práctica, sólidamente establecida, de reunir a especialistas nacionales de un problema para la producción de un libro en común, práctica que avanza más difícilmente en Europa continental, donde el obstáculo principal, especialmente en Francia, reside en la debilidad o la ausencia de mercado para las obras colectivas. El final de las décadas de 1960 y 1970 permitieron pues la constitución de la primera etapa del cohete, es decir, la yuxtaposición de estudios nacionales. Aunque limitado, el procedimiento no es inútil. En primer lugar, constituye, como se ha subrayado, una base de informaciones que un solo investigador raramente es capaz de reunir por sí solo. Además, se trata de un proceso de socialización y aprendizaje fructífero. La comparación, aun

en el estadio más elemental, plantea cuestiones o preguntas (de método y de fondo) no percibidas hasta entonces. En definitiva, las yuxtaposiciones de estudios de casos o de conferencias nacionales suscitan tantas frustraciones como satisfacciones intelectuales aportan: crean, por tanto, la necesidad de estudios más sistemáticos, construidos a partir de datos más homogéneos o de marcos teóricos más elaborados.

B) La segunda causa del desarrollo de los estudios comparativos en materia de políticas públicas está ligada al papel de vanguardia y de pionero desempeñado por Estados Unidos.

Cuantitativamente, la producción norteamericana constituye, de lejos, la más importante. Sin embargo, las políticas norteamericanas están afectadas por una fuerte tasa de variación y de diversidad en razón de la estructura federal del país. Las políticas de educación y de trabajo, las de desarrollo económico o urbano, etc., están profundamente marcadas por las condiciones locales de su formación y ejecución. La heterogeneidad de los contextos y de los modos de ejecución ha generado una competencia estimulante en el análisis de las políticas públicas en Estados Unidos. Bastaba que un investigador formulara conclusiones a partir de talo cual política estudiada en un determinado Estado, para que otro criticara esos resultados sobre la base de otras investigaciones en otros sectores o en otros contextos políticos.

Por otra parte, estos debates casi permanentes no arrancan con el estudio específico de las políticas públicas. Se iniciaron ya durante los años cincuenta con el estudio de los decisores en las localidades, oponiendo vigorosamente la escuela pluralista a los partidarios de las tesis elitistas (Hunter, 1953; Dahl, 1961). Pero, a partir del estudio de los decisores y sus decisiones, la discusión se desplazó rápidamente hacia el terreno de las políticas públicas. Por ello, son incontables los trabajos sobre la fluoración de las aguas, las políticas fiscales, la educación y las políticas urbanas a nivel local (Hancock, 1983). La riqueza de estos estudios y las fuertes discusiones que tuvieron lugar dejaban, sin embargo, un sentimiento de insatisfacción: la multiplicación de las monografías tropezaba con el problema de la comparabilidad. Las controversias sobre los resultados obtenidos desembocaban casi exclusivamente en disputas metodológicas. A pesar de la utilidad de este tipo de debate, era evidente que el único camino posible para salir del estancamiento era la comparación, establecida sobre bases sistemáticas y homogéneas. Los estudios comparativos se desarrollaron mediante la selección de campos de observación distintos (estudios de casos comparables), o el estudio sistemático de los datos agregados para el objeto del análisis. El primer método, más cualitativo, insiste generalmente en el proceso; el segundo, cuantitativo, se interesa en los *outputs* y en sus determinantes. Como subraya Heidenheimer, la investigación comparada ha encontrado un terreno favorable cuando el contenido de las políticas públicas ya había sido objeto de análisis transnacionales sin que, no obstante, se hubiesen examinado con detalle los determinantes de la

acción (Heidenheimer, 1986, p. 175). Este interés comparativo suscitado por la diversificación de las políticas en un sistema federal, se desarrolló ulteriormente en Europa, primero en Alemania Federal (Hanf, Scharpf, 1978; Scharpf *et al.*, 1976; Schmidt, 1983), luego en Italia por razones similares (Putman, Leonardi, Nanetti, 1980). El menor desarrollo de este tipo de estudios en Francia se explica, a la vez, por el pequeño número de especialistas de la disciplina y, sin duda también, por la hipótesis implícita (y errónea...) de que las variaciones en un sistema centralizado son demasiado débiles para justificar un estudio comparativo.

C) Se puede encontrar una tercera explicación al desarrollo de los estudios comparativos en la voluntad de resolver una situación bastante paradójica: el desfase creciente entre los *outputs* y los determinantes de estos *outputs*.

En la «ciudad planetaria» en que se ha convertido el mundo contemporáneo, el conocimiento de los *outputs* está cada vez más difundido, pero la ignorancia de los determinantes de estas políticas es a menudo muy profunda. No obstante, en este mundo «abierto», los que actúan sobre el terreno, burócratas y políticos, están cada vez más ansiosos de soluciones y de explicaciones. Es sintomático del desfase entre la constatación de los fenómenos y su inspiración que el término más comúnmente utilizado para calificar estos *outputs* mal comprendidos sea el de «milagro»: hubo un milagro francés y uno alemán, uno italiano y uno japonés. Pero en sentido contrario, cuando las cosas van mal, la imagen más frecuente es la de la enfermedad o de la crisis (Francia, Gran Bretaña o Italia han sido, una tras otra, los «enfermos de Europa»), cuyos efectos se advierten sin comprender su origen y desarrollo. Por parte de los gobernantes y de los especialistas de las políticas públicas, ha habido pues la voluntad de comprender mejor los éxitos o los fracasos de las políticas públicas. Las motivaciones prácticas de unos y científicas de otros se han reencontrado en los programas de investigación y en sus financiamientos. Las instituciones científicas nacionales y las autoridades gubernamentales han reservado una parte cada vez mayor, a los programas de investigación comparativos o a la cooperación internacional. Las fundaciones norteamericanas han estimulado fuertemente esta tendencia, y ciertas fundaciones europeas, constituidas sobre el modelo transatlántico (Fundaciones Volkswagen, Agnelli, Onassis, March, etc.), han acentuado aún más el movimiento. Por último, las organizaciones internacionales han privilegiado siempre las investigaciones comparativas y han contribuido -con éxito limitado, a decir verdad- a su desarrollo (ONU, UNESCO, OCDE, CEE). En resumen, la expansión del análisis comparativo es innegable y ha permitido el progreso tanto de los métodos como de los conocimientos. Pero, cuando su interés parece más evidente, los problemas del análisis comparativo están lejos todavía de haberse solucionado.

2. El atractivo y los problemas del análisis comparativo

2.1. Los atractivos

El análisis comparado de las políticas públicas posee una primera cualidad: contribuye a corregir la visión incompleta (o desviada por juicios implícitos de valor) que la ciencia política o la ciencia administrativa comparadas tradicionales pueden dar de los sistemas políticos. No es que el análisis de las políticas públicas estuviera en sí mismo exento de desviaciones o, por decirlo como en Estados Unidos, *value-free,* sino que los valores, desviaciones o presupuestos que pueden contaminar el análisis son de naturaleza distinta. El análisis de *las políticas,* por imperfecto que sea, corrige el de *la política.* Algunos ejemplos nos permitirán aclararlo.

El análisis comparado de la política se centrará, por ejemplo, en los partidos, las elecciones o las asambleas, lo que permitirá manejar ciertas clasificaciones o fundamentar los juicios. Así se distinguirán elecciones libres competitivas y no competitivas; partidos de cuadros y partidos de masas; asambleas seguidistas y parlamentos soberanos (Blondel, 1973; Rose, Suleiman, 1980; Suleiman, 1984 y 1986). Pero estos análisis, basados en las demandas o en el funcionamiento del sistema, no se preocupan prácticamente por los *outputs* o por las políticas llevadas a cabo. En el mejor de los casos, prestan atención a las *decisiones* adoptadas, pero sin preocuparse de lo que ocurre con ellas. Estos estudios permitirán crear las tipologías que oponen los Estados pluralistas democráticos a los Estados socialistas o a los sistemas de partido único en el Tercer Mundo, o, también, distinguir entre países liberales y países intervencionistas, etc. Como se ve, la comparación desemboca en tipologías establecidas a partir de principios (la competencia política, la separación de poderes), valores (la libertad individual, los derechos colectivos) y acuerdos institucionales y políticos.

Sin discutir estas opciones y estos análisis, la comparación de las políticas públicas arroja otra luz, suscita nuevas cuestiones, pone en duda las tipologías establecidas. Una comparación de la mortalidad infantil y de la protección de la infancia, sitúa a Estados Unidos más cerca de los países subdesarrollados que de los más avanzados. Los gastos de sanidad norteamericanos (en porcentajes de PNB) son más elevados que en Europa, aunque la mayor parte de los políticos estén convencidos de que los sistemas de seguridad social son la causa del crecimiento de los gastos de seguridad social. Profundas diferencias separan a Estados Unidos de Europa en sectores tales como la educación, el *Welfare,* el urbanismo, el control de armas y el medio ambiente, aun cuando sus sistemas políticos pertenezcan a la misma familia.

Obviamente, no se trata de caer en el camino inverso, buscando, a toda costa, convergencias entre sistemas políticos opuestos y divergencias dentro de las «familias» de sistemas habitualmente reconocidas. Ello equivaldría a recaer en la visión más bien utópica de Galbraith sobre la ineluctable conver-

gencia de los sistemas occidentales y socialistas (Galbraith, 1973). Pero, al menos, permite modificar las perspectivas y matizar las evaluaciones. Se puede preferir el sistema político norteamericano al de la antigua Unión Soviética sin pretender por ello que el sistema de *Welfare* o el de transportes colectivos en Estados Unidos esté por encima de todo reproche. Siendo inevitable que las referencias y los valores impregnen la investigación científica --conscientemente o no-, es deseable al menos multiplicar los enfoques y diversificar los valores que se toman en consideracón. En efecto, el modo de expresión de las demandas y la toma de decisión o el contenido de las políticas no responden siempre a los mismos enfoques y valores.

El segundo atractivo del análisis comparativo es el de permitir, en el campo político social, una observación que se podría calificar de casi experimental. El estudio de políticas idénticas o similares en contextos sociopolíticos diferentes se efectúa en condiciones casi ideales, porque permite, como lo subraya Bendix apropósito de la investigación comparativa en general, «desarrollar conceptos y generalizaciones a un nivel intermedio de lo que es verdadero en todas las sociedades y lo que es verdadero en una sola sociedad, en un punto concreto del espacio y del tiempo» (Bendix, 1963, p. 532).

El análisis comparado de las políticas públicas ha contribuido especialmente a sacar el *policy analysis* del atolladero en el que tendía a hundirse, en particular en Estados Unidos. Considerando esencialmente las políticas públicas como «procesos» sectoriales, los primeros analistas de las políticas públicas terminaron por descuidar los determinantes políticos o culturales (Linder, Peters, 1984; Alexander, 1982; Dryzek, 1983). El análisis comparado les ha devuelto toda su importancia, valorando la necesidad de restituir el contexto histórico, político-administrativo y cultural de las políticas. Sin esta contribución, difícilmente podrían explicarse las divergencias observadas en la aplicación simultánea de políticas elaboradas en respuesta a problemas idénticos. Desde este punto de vista, la construcción de la Comunidad Económica Europea ofrece una magnífica oportunidad para la investigación, hasta ahora muy parcial e imperfectamente utilizada. Resulta casi imposible imaginar una situación más experimental que ésta: políticas comunes, elaboradas conjuntamente, aplicables de manera simultánea para obtener objetivos idénticos, que se insertan, no obstante, en doce sistemas político-administrativos diferentes, en culturas dispares, en marcos jurídicos no homogéneos y en sociedades heterogéneas. Situación casi ideal para el observador, pero que apenas comienza a ser explotada.

El análisis comparado comporta otra ventaja potencial: la de fecundar la investigación mediante la transposición de hipótesis y de resultados obtenidos en otros campos o en otros contextos. La superioridad del análisis comparado reside, especialmente, en que hace voluntaria y explícita la comparación, que convierte en método, mientras que en los estudios no comparativos, la comparación, aunque esté siempre subyacende, permanece implícita y no confesada.

Si se consideran, por ejemplo, los estudios sobre las reformas del sistema local en Francia, en la mayoría de ellos aparece una apreciación a menudo crítica del carácter parcial y limitado de los cambios sucedidos en el curso de los últimos treinta años. Implícitamente se hace referencia a las reformas, bastante más drásticas, que tuvieron lugar de 1960 a 1980 en Gran Bretaña, la RFA o los países escandinavos, por citar sólo algunos casos. Cuando las comparaciones se llevan a cabo de manera más sistemática, las apreciaciones se vuelven más matizadas, e incluso cambian radicalmente. En contra de lo que sugeriría una visión apresurada del problema, la fusión de los municipios en 500 unidades de gran tamaño en Gran Bretaña, no ha supuesto un reforzamiento frente al poder central (Rhodes, 1981; Ashford, 1982; Weight, 1987). y la comparación de la hacienda local francesa con la de otros países occidentales hace poco creíbles las afirmaciones sobre la dependencia de los entes locales o sobre la mayor centralización del Estado francés (Ashford, Thoenig, 1981; Mény, 1985).

El primer beneficio que se puede extraer de los estudios comparativos más difundidos es desechar ciertos lugares comunes, tanto más afirmados cuanto que no se ha intentado analizarlos más de cerca. ¿Podemos escribir hoy que Gran Bretaña es el país del *local government?* ¿Podemos afirmar, sin más, que el gobierno italiano no tiene políticas? ¿Podemos ignorar que el intervencionismo más meticuloso coexiste en Estados Unidos con el *laissez-faire* más salvaje?

Pero el aporte del análisis comparado de las políticas públicas sería muy limitado si se redujera a disipar los estereotipos difundidos por la ignorancia. Los estudios comparativos detallados y sistemáticos pueden constituir el mejor antídoto contra las veleidades del *social engineering*, que han tentado y seducido muy a menudo a los *policy experts* y a los gobernantes. Dicho de otra modo: cuanto más correcta sea la comprensión de las políticas, menor será la tentación de actuar de forma autoritaria para cambiar la sociedad. Las desilusiones de la *Great Society* aún se sienten hoy día, y la amarga experiencia de los primeros años de Mitterrand no ha caído en saco roto, comenzando por los socialistas españoles.

2.2. Los problemas

Si el análisis comparativo es *a priori* seductor y benéfico, se revela igualmente como una empresa delicada debido a las numerosas trampas y dificultades. Se pueden enumerar al menos seis tipos de dificultades y, seguramente, la lista no es exhaustiva:

i) *La ausencia de datos homogéneos.* Este problema aparece seguramente con mayor evidencia en el terreno estadístico. La recolección y la admisión de datos varían de un país a otro. Por ejemplo, sólo desde 1970 en

Estados Unidos existe un censo específico para los hispanos, mientras que anteriormente se contabilizaban como *White.* Francia no distingue, por razones evidentes, entre franceses musulmanes y otros franceses, lo que hace difícil la evaluación de esta población y su evolución. Los datos sobre las rentas por categorías profesionales son aproximados en casi todas partes, y las categorías socioprofesionales registradas por los institutos nacionales de estadísticas no son nunca totalmente idénticas.

Pero la dificultad no radica solamente en el campo de los datos llamados duros. También se da en los estudios más cualitativos, y en particular en la historia. Hasta hace poco, el análisis histórico se orientaba principalmente hacia los aspectos políticos, internacionales, militares o ideológicos. No ignoramos casi nada de la expansión territorial o de la conquista colonial de las potencias europeas, pero quedan todavía por descubrir fragmentos completos de la acción gubernamental. Aunque la escuela de los *Annales* ha permitido descubrir en Francia aspectos tan prosaicos como la fijación del precio del trigo o el papel de las nodrizas, no significa que en otras partes existan estudios análogos y comparables. Frecuentemente, los investigadores que llevan a cabo estudios comparativos deben empezar por crear y reunir los datos necesarios para sus investigaciones. Por tanto, la tarea de reunir datos homogéneos, condición previa para una comparación lo más sistemática posible, es inmensa y sólo está realizándose en ciertos sectores (por ejemplo, los datos reunidos por Flora y Alber sobre el *Welfare State* en una veintena de países) (Flora, 1983, 1986). Para superar esta dificultad es preciso recurrir a equipos plurinacionales numerosos.

ii) *El valor de los datos.* A veces, la fiabilidad de los datos puede ser sospechosa por varias razones. Se trata, en principio, de problemas de carácter técnico, especialmente en los países subdesarrollados, que no disponen de medios para reunir y tratar correctamente las informaciones de que disponen. Pero esto no es atributo exclusivo de los países más pobres: ¡se ignora el número preciso de emigrados a Estados Unidos, donde se estima que los clandestinos son del orden de dos o tres millones! Las administraciones francesas que, sin embargo, pagan a todo su personal, se muestran incapaces, muchas de ellas, de ofrecer una cifra exacta de sus efectivos. El número de agentes contractuales estimado por la Dirección de Presupuesto sólo se aproxima en más-menos 20.000 a la realidad.

Más grave es la manipulación de las estadísticas por las definiciones *ad hoc* de las categorías tomadas en cuenta. Por ejemplo, los datos sobre desocupación son tergiversados por la definición de desocupado que adoptan los gobiernos. Con el crecimiento del desempleo, las estadísticas de los gobiernos y de la OCDE expresan divergencias crecientes a causa de la eliminación de numerosos parados por artificios diversos (cursillos de formación, jubilaciones anticipadas, etc.). Estas prácticas son más perjudiciales en la medida

en que no son siempre fáciles de identificar. Un reto aún más serio reside en la falsificación deliberada de los datos. El caso patológico por excelencia es la antigua URSS, donde la manía del secreto, la obsesión militar y la competencia con Estados Unidos se traducía en la utilización de técnicas retorcidas. Pero el fraude tampoco se halla ausente de los países occidentales, aun cuando el fenómeno es marginal (por ejemplo, en Francia, el INSEE estima que el número de habitantes en Córcega es inferior en un 25 al 30 % a las cifras facilitadas por las autoridades locales).

iii) *La agregación y la desagregación de datos.* Se han realizado muchos estudios comparativos basándose en datos agregados, por ejemplo a nivel nacional. Esto se explica en parte por los problemas mencionados con anterioridad. Es, en efecto, muy fácil obtener y comparar los datos relativos, por ejemplo, a los presupuestos nacionales o al conjunto de los gastos sociales o militares. Sin embargo, estos datos agregados plantean numerosos problemas si no se tienen en cuenta otros parámetros. En primer lugar, a menudo no nos dicen gran cosa. No es inútil descubrir que los países occidentales recaudan del 40 al 50 % del PNB, mientras que, por ejemplo, los países menos desarrollados no recaudan más que el 20 %; pero aun este género de «descubrimientos» no debe consumir mucho tiempo y energía. Porque es mucho más importante saber, por ejemplo, cómo se desglosan los gastos públicos (civil/militar, inversión/funcionamiento, económico/social) o quiénes son los beneficiarios. Si se comparan, por ejemplo, los gastos sociales en Gran Bretaña, Francia y Alemania, los datos agregados son similares. Sin embargo, una desagregación sumaria hace aparecer inmediatamente marcadas diferencias: las asignaciones a las familias son casi inexistentes en Gran Bretaña y Alemania (RFA), por ejemplo; o, si bien el esfuerzo realizado por el estudiante en Gran Bretaña es tres veces superior al de Francia, los estudiantes universitarios son allí mucho menos numerosos.

En segundo lugar, los datos agregados disimulan las variaciones intranacionales o intersectoriales. El total de las inversiones civiles del Estado no nos dice nada sobre su distribución por niveles territoriales o sobre el papel activo de las autoridades nacionales y locales en su financiamiento, gestión y control. Por otra parte, es esencial que los datos permitan tener en cuenta las diferencias relativas a la distribución particular de las tareas entre los sectores público y privado en un sistema político determinado. El análisis de las políticas de educación, de la primaria a la superior, en Francia y en Estados Unidos es imposible a partir de datos agregados a nivel muy elevado, teniendo en cuenta las particularidades de cada sistema. La enseñanza privada escolariza el 20 % de los niños en Francia, y los padres aportan una contribución nada despreciable a pesar de las ayudas del Estado; en sentido inverso, la enseñanza privada es inapreciable en Estados Unidos, salvo a nivel universitario, donde ocupa un lugar primordial. Una comparación entre ambos países sobre la base de los gastos públicos por habitante o por estudiante sólo

puede conducir a un resultado: la difusión de ideas falsas sobre la sustancia de las políticas públicas.

En general, aun cuando la comparación de datos agregados es legítima y útil, el contexto jamás debe perderse de vista. Es interesante, por ejemplo, comparar los efectivos de la función pública central en Gran Bretaña, en la RFA y en Francia: 500.000 en el primer país, 300.000 en el segundo, frente a 3 millones en Francia. Pero las cifras son engañosas. Las estadísticas de los dos primeros países no incluyen a los empleados de correos, ni a los maestros, ni a los militares. Por lo demás, con datos comparables, las estadísticas alemanas o inglesas no aportan *ninguna* luz sobre el grado relativo de centralización de las políticas en los tres países, cuyas diferencias en cuanto a métodos, estilo y modalidades de control han subrayado numerosos estudios (Mény, 1983, 1987 Y la bibliografía citada).

iv) *La abundancia de variables.* El gran número de variables que debe tomarse en consideración constituye una dificultad adicional, si bien, al mismo tiempo, es uno de los méritos y de los atractivos del análisis comparado.

Cuando las políticas públicas se comparan entre un gran número de países, la cantidad de variables independientes que han de tomarse en consideración es vertiginosa y puede hacer difícil, si no imposible, la interpretación de las variaciones de un país a otro. Los primeros estudios comparativos, a menudo realizados únicamente en base a una o dos variables, no tenían que preocuparse de este tipo de problemas. Pero los resultados eran poco convincentes e, incluso, resultaban francamente discutibles. La esterilidad de estos ejercicios, en los que la complejidad de lo político y lo social se reducía a algunos ejercicios estadísticos, y en el mejor de los casos a algunas correlaciones más o menos convincentes, ha suscitado la reacción de politólogos, cada vez más numerosos, que han reclamado enfoques más ricos y diversificados, incluyendo, especialmente, los aportes históricos y pluridisciplinares (Flora, Alber, *op. cit.).*

La ambición de considerar el máximo de variables puede conducir a la reducción del número de políticas o de países seleccionados para una investigación, es decir, a compensar el aumento de las variables con la selección de situaciones más homogéneas. La comparación afectará, por ejemplo, a las políticas realizadas en países de nivel económico comparable o con una estructura política similar (países occidentales, por ejemplo). Esto no significa que se deban descartar las investigaciones comparativas con vocación universal. Decimos simplemente que, habida cuenta del estado actual de los conocimientos y de la experiencia disponible, estos estudios comparados a escala planetaria pierden en profundidad y en calidad lo que ganan en extensión.

v) La quinta dificultad radica en la eventual introducción de desviaciones culturales o políticas nacionales en el enfoque comparativo.

Una política pública, aun cuando se aplique con alcance universal (por ejemplo, la enseñanza primaria), jamás surge completamente del cerebro de un *Big Brother:* la política pública, en tanto que elección (más o menos deliberada o consciente), está siempre impregnada de los valores delos que la han modelado, sostenido o ejecutado. Por ello, existe el riesgo de proyectar en una investigación comparativa los valores dominantes en un determinado sistema nacional. Esta inclinación es particularmente fuerte cuando un proyecto comparativo lo elabora un equipo internacional que «subcontrata» después la investigación en cada país, imponiendo un marco metodológico y analítico estricto para obtener resultados homogéneos y comparables. Aun siendo una ambición respetable, los medios para obtenerla son criticables, ya que los resultados pueden ser homogéneos, pero falsificados por un marco de investigación inadecuado para ciertos países. El problema se acentúa cuando un equipo nacional se compromete en una investigación que cubre 15 o 20 países. La ignorancia de los idiomas hablados en dichos Estados incita a refugiarse en la recolección de datos estadísticos o apoyarse en la literatura publicada en inglés. Los resultados a menudo son mediocres y a veces cómicos. Este defecto es manifiesto en ciertas investigaciones impulsadas desde Estados Unidos y definidas a partir del modelo de referencia norteamericano.

Para evitar esta trampa, la investigación comparada debe ser cooperativa, a fin de tener en cuenta los «parásitos» contenidos en las opciones nacionales ligadas a los valores, a la cultura o a la historia. Por ejemplo, una comparación de las políticas de la educación en Francia y en Estados Unidos sería superficial o quedaría adulterada si no centrase su atención en la investigación de dos fenómenos de primera importancia: el localismo visceral de los norteamericanos en esta materia y el principio de la centralización de la enseñanza en Francia. El análisis mostrará, a continuación, los múltiples factores que relativizan esta petición de principio; pero habrá sido fundamental considerar ambos sistemas de valores para comprender el tipo, el estilo y las estrategias de las políticas propias de cada país.

vi) La última cuestión relevante se refiere a la «estrategia» teórica subyacente a las investigaciones empíricas.

Dos caminos se abren al investigador: proceder a un análisis inductivo o actuar de manera deductiva a partir de un conjunto de conceptos o de postulados que la investigación se propone verificar. Si bien el análisis inductivo suele predominar en el estudio comparativo de las políticas públicas (sin duda porque el presupuesto pluralista está implícito), los modos de razonamiento deductivos abrieron una brecha destacable en la década de los setenta, debido no sólo al éxito de las teorías neomarxistas, e incluso de la teoría neocorporativista, sino también, en sentido opuesto, a la influencia de la es-

cuela racionalista (en particular de la teoría del *public choice)* en gran parte de la investigación realizada en Estados Unidos y otros lugares.

El atractivo del enfoque deductivo es grande porque permite abordar el estudio de las políticas armado de un conjunto de conceptos y de un marco teórico sólidos. Su principal inconveniente es que los investigadores a veces identifican cuadro teórico con biblia ideológica, lo que modifica completamente la vocación de la investigación empírica. Muy a menudo ésta no tiene por misión «encontrar», es decir, confirmar *o* desmentir las hipótesis o los postulados de partida: la investigación se convierte en un simple soporte de la teoría previamente planteada. Esta desviación explica la relativa esterilidad de la escuela neomarxista, a pesar de investigaciones empíricas a menudo de primera calidad; si bien, en menor grado, las tensiones entre teoría y empirismo no son ajenas a las vicisitudes de la teoría neocorporativista.

3. **Las aportaciones del análisis comparado**

Como hemos visto, el análisis comparado aún está en los primeros balbuceos, y su aplicación conlleva numerosas dificultades. A pesar de ello, su contribución a la disciplina es fundamental, ya que ha permitido cambiar las perspectivas, enriquecer el aparato metodológico y teórico, y descubrir aspectos desconocidos por los enfoques nacionales tradicionales.

3.1. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA HISTORIA

Inicialmente, la mayor parte de las investigaciones relativas a las políticas públicas fueron a-históricas (a menudo descuidaban también los aspectos políticos, burocráticos o ideológicos). Lo mismo sucedió con los primeros estudios comparativos.

Una política era analizada en un instante *T* o en un período relativamente breve. Muy pronto se comprendió, especialmente en razón de los resultados obtenidos, que este enfoque era totalmente insuficiente. Se advertía, por ejemplo, que para responder a un determinado problema se seleccionaban distintas soluciones, pero los resultados obtenidos eran sensiblemente idénticos. La diferencia no estaba en el *input* o el *output,* sino en los métodos, los instrumentos, las formas elegidas para definir y ejecutar la política. Por lo tanto, el verdadero problema consistía en el porqué de estas formas o métodos específicos para conducir una política que responde a los mismos problemas y trata de alcanzar idénticos objetivos.

Esta pregunta remite a las tradiciones legales e institucionales, a los acontecimientos que han dado forma al aparato político-administrativo, etc.; es decir, a la historia. Kncepfel y sus coautores resumen correctamen-

te el problema cuando escriben: «El *policy making* debe contemplarse como un proceso sumergido en un contexto social donde los actores y las. estructuras emergen y cambian gradualmente hasta llegar a la situación presente. Desde un punto de vista histórico, la elección de un momento prescrito para un estudio es muy "azarosa", en el sentido de que la contemporaneidad puede no demostrarse significativa para las variables que se trata de explicar. Además, una perspectiva histórica contribuye a reforzar las exigencias de rigor metodológico. El riesgo de elegir indicadores inadecuados, de interpretar mal los datos fácticos o de construir mal las tipologías de las variables es reducido si la información sobre el estado presente de un determinado tema puede analizarse a la luz de su desarrollo histórico. Sin duda, existe el riesgo inverso de insistir excesivamente en la continuidad mostrada por la perspectiva diacrónica. Pero el estado esencialmente a-histórico de la investigación actual en materia de medio ambiente requiere, seguramente, un mayor interés por la historia» (Kncepfel, 1987, p. 181).

Este llamamiento en favor de la historia es cada vez más frecuente, como reacción ante el exceso de economicismo que ha marcado algunos campos de la disciplina (en particular -aunque no exclusivamente- en el ámbito de las políticas económicas) y contra las interpretaciones apresuradas o elementales basadas en las agregaciones estadísticas. Ashford (Ashford, 1978), Skocpol (Skocpol, 1979), Heidenheimer (Flora, Heidenheimer, 1981) en Estados Unidos y Alber o Flora en Europa (por citar sólo algunos nombres) también han abogado y actuado en este sentido. El renovado interés por la historia y por los estudios longitudinales contribuye a enriquecer y a hacer un poco más pluridisciplinar el campo de las políticas públicas. El estudio de las políticas, largamente influido por disciplinas tales como la administración pública, la economía o el análisis estadístico, se enriquece cada vez más con las aportaciones de la sociología, la historia o las otras ramas de la ciencia política. Esta tendencia a considerar variables cada vez más numerosas, coincide con la importancia creciente de la cientificidad en detrimento de la aplicabilidad inmediata por los responsables políticos.

3.2. EL CONTENIDO DE LA «CAJA NEGRA»

El análisis sistémico, cuyo principal teórico ha sido David Easton, hacía hincapié en el estudio de los *inputs* y *outputs,* descuidando esencialmente el análisis de la «caja negra», es decir, el aparato político-administrativo que recibe las demandas y produce las respuestas: las políticas (Easton, 1965). La ola de sistemismo y su influencia fueron tales que, por ejemplo, en 1968, en un estudio consagrado a las relaciones de la ciencia política y del análisis de las políticas públicas, Salisbury escribía que: «Sin ninguna duda, el sistema político constituye una especie de "caja negra" donde se tratan los recursos sistémicos para llegar a las políticas. Pero el resultado de los estudios. realiza-

dos es que el análisis de la caja negra carece de interés -salvo el interés intrínseco de estudiarla en sí misma- en lo relativo a los *outputs* o políticas» (Salisbury, 1968, pp. 163-164).

Aunque el análisis comparativo no haya contribuido por sí solo a desmentir una afirmación tan radical, su influencia ha sido notable. En efecto, la agregación de datos, por ejemplo, puede facilitar la detección de evoluciones comparables o distintas en diferentes sistemas, sin explicar, no obstante, las razones de estas similitudes o diferencias. Incluso la comprobación de fenómenos cuantitativamente análogos no arroja luz alguna sobre las múltiples evoluciones que la han precedido.

Ashford ha sido uno de los primeros politólogos norteamericanos en reclamar un análisis estructural que, sin olvidar los aportes de las macro o microinvestigaciones, reintrodujera el análisis longitudinal de las instituciones, los actores y los procesos. A propósito de las investigaciones anteriores, éste indica que: «Debido a la importancia evidente de los factores económicos y sociales, estos análisis han tendido a ignorar los cambios en el sistema político e ignoran prácticamente diferencias fundamentales en materia de estabilidad, procedimientos y diferencias de las diversas formas de gestión democrática. La causalidad tiende a convertirse en un artefacto de la manipulación estadística y, por consecuencia, se muestra muy alejada de las incitaciones, iniciativas y esperanzas de los decisores reales» (Ashford, 1984, pp. 369-389). «La evolución hacia el *Welfare State* contemporáneo se efectúa según modos de relaciones intergubernamentales,[1] sustancialmente distintos en cada país, y ello debería incitar a la prudencia cuando se afirma que las consecuencias políticas son uniformes de un sistema a otro» (Ashford, *op. cit.*, p. 378).

La necesidad de tener en cuenta las características y el desarrollo de cada sistema ha sido aceptada, cada vez más ampliamente, por los politólogos norteamericanos que habían descuidado la «caja negra», a la vez por las razones descritas más arriba, y sin duda también porque los primeros estudios comparativos, a menudo intranorteamericanos, postulaban (sin razón) que, en un sistema político relativamente homogéneo como el de Estados Unidos, la variable político-institucional no tenía una incidencia fundamental. En Europa, donde el impacto del sistema político ha sido más bien sobrevalorado que minimizado, y donde la percepción de las diferencias de *outputs* de un sistema a otro es «práctica», incluso antes que científica, no ha hecho falta insistir demasiado para subrayar el carácter crucial de esta variable. Sin embargo, al menos un sector permanece cerrado a este enfoque: el del análisis de las políticas económicas, generalmente realizado por economistas. La insistencia en la teoría y la doctrina (dominadas por los angloamericanos, en detrimento de los determinantes políticos, culturales o institucionales, sigue

1. *Intergovemmental,* en el sentido norteamericano del término, designa las relaciones entre diferentes escalones de gobierno, federal o central, regional y local.

constituyendo el rasgo dominante de la investigación en este sector (Lindberg, 1982, pp. 14-27).

Scharpf ha mostrado, sin embargo, que junto a los compromisos económicos en la gestión de la crisis, los compromisos institucionales constituyen un elemento primordial en la elaboración y ejecución de las políticas (Scharpf, 1984). A partir del análisis de las políticas de empleo en Suecia, Austria y RFA, concluye que «la diversidad de las medidas adoptadas debía explicarse menos por las diferencias en las prioridades gubernamentales o los análisis de las políticas públicas, que por la "inercia de estas políticas" en los países cuyas opciones se ven limitadas por sus instituciones» (Scharpf, 1986, p. 194).

Por su parte, Van Beyme estima que el análisis comparativo de las políticas públicas ha permitido dar un nuevo impulso al estudio de sistemas políticos ideológicamente opuestos. «Con el análisis de las políticas públicas, las comparaciones entre diferentes sistemas sociales se vuelven por primera vez posibles, sin encontrar la oposición de las comunidades científicas en cada uno de estos sistemas (...). Existe la posibilidad de ponerse de acuerdo sobre la medición de los resultados, aun cuando dos sistemas estén en desacuerdo sobre las instituciones y los factores ideológicos en el seno de cada sistema. Los objetivos ideológicos de ambos sistemas se consideran como datos, y se abandona la actitud de guerra fría en la que cada uno juzga el sistema con la vara de sus propios criterios. Los objetivos ideológicos se hacen operativos y los indicadores permiten evaluar el grado en que se alcanzan.»

3.3. EL ENRIQUECIMIENTO TEÓRICO

El análisis de las políticas públicas no ha suscitado un nuevo paradigma. En cambio, ha contribuido a matizar o enriquecer las teorías disponibles en el mercado de las ideas.

El interés del análisis de las políticas públicas reside, precisamente, en su compatibilidad con enfoques y marcos teóricos diferentes. Se ha desarrollado, por ejemplo, contra los excesos del behaviorismo impenitente de los años cincuenta, sin que ello le impida tomar en consideración las actitudes o las opiniones de los individuos. Al principio, se preocupaba sobre todo por el análisis de los *outputs* u *outcomes* del sistema político, pero inmediatamente integro la dimensión estructural y longitudinal de las políticas. Tuvo la tentación de privilegiar la constitución y la interpretación de grandes agregados, pero también reintrodujo el estudio «contextual» de los problemas. Ha contribuido, en la línea del pluralismo reformista, al nacimiento de teorías tales como el «incrementalismo disjunto», pero ha cumplido igualmente un papel fundamental en el desarrollo de las teorías neomarxistas en el curso de los años setenta.

Ciertamente, se podría considerar este eclecticismo como un elemento de debilidad y como la demostración de que la construcción de una teoría interpretativa es secundaria para una disciplina que se ha constituido efectivamente con objetivos prácticos *(policy-relevance).* Pero ese juicio equivaldría a repetir la convicción de que las «grandes teorías» son mutuamente excluyentes; el ideal –y el sueño– consiste, en efecto, en establecer *la* única teoría capaz de interpretar y explicar la evolución de la humanidad en todas sus dimensiones politicosociales. El análisis comparativo de las políticas ha sabido recurrir a 'la modestia y al realismo. En un balance establecido para la American Political Science Association, Hancock subraya la contribución del análisis comparado de las políticas públicas recordando que éste «no se reduce a la suma de sus elementos. Al contrario, resume toda la diversidad y la riqueza conceptuales, metodológicas y analíticas de la ciencia política. Su originalidad radica, en gran parte, en la importancia particular que atribuye a las causas, a las diferentes formas y a las consecuencias sociales de la acción –o de la inacción– gubernamental en toda clase de marcos, históricos o contemporáneos» (Hancock, 1983, p. 385). También ha subrayado los méritos y los límites de los distintos enfoques, obligando a una permanente y reversible confrontación entre teoría y empirismo. En cierto modo, ha subrayado la vanidad de empresas teóricas demasiado ambiciosas o «monopolísticas», Ha obligado a revisar las teorías del desarrollo o de la dependencia y ha destacado hasta la saciedad los límites de las teorías racionalistas, consumando, en cierto sentido, el fracaso (o puesto en evidencia el carácter circular) de las teorías neomarxistas. Si existía la pretensión de imponer un paradigma único o se tenía la convicción de que los paradigmas son mutuamente excluyentes, como en un juego de suma cero, el análisis comparado de las políticas públicas está ahí para demostrar la trivialidad de tales presupuestos. «Las diferencias en los paradigmas tienen profundas consecuencias para la conducción de las investigaciones en muchos países. Dichas diferencias son muy positivas para el desarrollo del conocimiento. En sus aspectos más positivos, la confrontación de paradigmas impulsa a los investigadores a estudiar cuestiones cruciales desde el punto de vista teórico. Es lo que sucede actualmente en los campos situados entre la política y la economía. Pero, aun cuando los paradigmas rivales no se comuniquen, su mera existencia nos obliga a tomar mayor conciencia de nuestra hipótesis de trabajo y a mostrarnos muy prudentes en lo que respecta a las conclusiones. Las diferencias de paradigma tienen un efecto mortífero sólo cuando desembocan en conflicto político» (Prjeworski, 1987).

3.4. LA DEFINICIÓN DE TIPOLOGíAS Y MODELOS

El estudio de casos concretos posee las virtudes del análisis en profundidad, pero no permite generalizar las conclusiones de la investigación; el aná-

lisis por agregados permite, en cambio, observar las tendencias globales y comparar los *outputs,* pero presenta el riesgo de la simplificación abusiva y no aporta gran cosa sobre los medios o los métodos utilizados para llegar a resultados parecidos. La observación de esta paradoja es clásica en ciencias sociales. Permite, también, señalar el mérito del análisis comparado, consistente en la construcción de tipologías.

Un análisis comparado más sistemático basado en un número más amplio de variables, presenta la ventaja de permitir la construcción de tipologías y de modelos que, a su vez, se contrastarán con nuevas investigaciones empíricas para ser confirmados, corregidos o abandonados. Aun cuando los resultados finales sean idénticos, el análisis de los actores, métodos, reglas y procesos permite diferenciar lo que *a priori* podría parecer semejante. Por ejemplo, aunque los países escandinavos y Francia recauden un porcentaje comparable del PNB para las necesidades de las autoridades públicas y de la protección social, ni el *timing* ni el contenido específico de las políticas, ni las modalidades de distribución permiten asimilar estos dos subconjuntos de Estados providencia. Asimismo, con unas tasas de recaudación que no cesan de aproximarse, el modelo británico de inspiración universalista se opone profundamente al modelo norteamericano, orientado a la asistencia (casi caritativa) de los grupos-objetivo específicos (ancianos, madres solteras, minorías raciales).

En el análisis de las políticas, el método comparativo ha permitido, por ejemplo, la creación de una tipología fundada en el «estilo» nacional de las políticas públicas. Richardson ha definido el *policy style* como la «interacción entre *a)* el enfoque del gobierno para solucionar los problemas y *b)* las relaciones entre el gobierno y los otros actores en el proceso político» (Richardson, 1982, p. 13). A partir de esta definición, propone cuatro «tipos» de estilo político: consensual, autoritario, activo-preventivo y reactivo. Por supuesto, la aplicación de esta tipología a los estudios nacionales no permite clasificar con rigidez cada sistema, colocándolo de una vez para siempre en el archivo de los modelos disponibles. Pero la investigación y el estudio del caso, que confirman o invalidan la hipótesis de trabajo, son enriquecedores a la vez en el plano teórico, en el empírico e incluso práctico. Por ejemplo, los estudios comparativos sobre el medio ambiente demuestran, según Knoepfel y otros, que si bien las políticas son semejantes, cada país tiene un estilo propio, y los autores de la investigación concluyen que, probablemente, se llegará a la misma conclusión en otros sectores (Kneepfel, *op. cit.,* p. 171). Esta observación, sin embargo, está lejos de ser unánime. Hayward muestra que, por ejemplo en Francia, coexisten profundas variaciones de un sector a otro (Hayward, 1982): estilos «heroicos» (por ejemplo en materia nuclear) frente a estilos más consensuales y reactivos en otros sectores menos cruciales. Otros estudios han subrayado que el «estilo nacional» o el «estilo sectorial» pueden oponerse y compartir a la vez elementos comunes (Mény, 1988). Por ejemplo,

en Francia, la tradición de acuerdos y compromisos («la regla es rígida, la práctica, blanda», decía ya Tocqueville) impregna prácticamente todas las políticas. Sin embargo, el grado de adaptación y de búsqueda de consenso varía según la naturaleza de las políticas sectoriales y el tipo de actores presentes (Mény, 1989).

Esta tipología se muestra particularmente fecunda y estimulante, por ejemplo, para el estudio de las políticas de la CEE: uniformes en sus objetivos, a veces variables en sus modalidades, casi siempre discordantes en sus resultados. Se puede comprender mejor la obstinación de los gobiernos danés o británico en las negociaciones de Bruselas, si se sabe que ambos consideran como principio de buena administración la aplicación correcta de la norma adoptada. Resulta esencial por tanto que las reglas del juego estén bien definidas y se examine seriamente la factibilidad de su aplicación. En Italia, y accesoriamente en Francia, a menudo preocupa más la decisión que la ejecución efectiva y, por ello, se tiende a ser exigente en la negociación. La práctica decidirá en última instancia el valor de la norma. Italia, pese a su ideal comunitario innegable, se ha convertido en un especialista de la no aplicación o de la aplicación incorrecta de las directivas, como si la ejecución de las políticas consistiera para ella «en seguir negociando con otros medios» (Mény, 1988).

De igual modo, pueden crearse otras tipologías en función de los instrumentos, los métodos, los actores, las estructuras o los modos de movilización utilizados.

En especial, dichas tipologías pueden tener la ventaja de destacar cómo pueden cumplirse objetivos idénticos o similares con métodos y medios distintos. Ésta es la vía pragmática, a menudo elegida en los Estados federales (RFA en particular) o a nivel comunitario por la CEE: las directivas fijan los objetivos y dejan a cada Estado la libertad de elegir los medios. Se puede medir a la vez cuáles son los medios más eficaces o los más (o menos) adaptables, los que se amoldan mejor a un sistema concreto, los «universales» y los particulares. En efecto, utilizando una expresión de Hood, en la práctica existe la posibilidad de permutar los instrumentos (Hood, 1983). Un gobierno preferirá normas o pautas reglamentarias; otro, el instrumento de los estímulos financieros o fiscales. Un tercero decidirá asumir directamente la responsabilidad, mientras que el último optará por el arrendamiento o la privatización. Por este camino se puede afinar el análisis: postular, por ejemplo, que los países occidentales tienen economía mixta, no aporta mucho si no se precisa la naturaleza y la amplitud del concepto «mixto». También es posible matizar las apreciaciones: un gobierno considerado «fuerte» se revelará débil en uno o varios sectores determinados. El análisis comparado conduce también a revisar los juicios fundados en una apreciación no comparativa: Francia, por ejemplo, no está tan centralizada como se pretende, si se enjuicia *por comparación.*

En resumen, para la construcción de tipologías y de modelos, es posible comparar mejor, pero también situar mejor una unidad determinada en relación al tipo de referencia y, a la vez, a las otras unidades, pertenecientes o no a la categoría identificada.

Bibliografía

Alexander (E. R.), 1982, Design in the Decision-Making Proeess, *Policy Sciences,* 14, p. 279-292.

Anderson (C. W.), 1975, System and Strategy in Comparative Poliey Analysis : A Plea for Contextual and Experiential Knowledge, *in* Gwyn (W. B.), Edwards (G. C.), *Perspective on Pub/ic Policy-Making,* New-Orleans, Tulane, Studies in Political Seienee.

Ashford (D.), 1978, *Comparing Pub/ic Po/icies. New Concepts and Methods,* Beverly Hills and London, Sage.

Ashford (D.), 1982, *British Dogmatism and French Pragmatismo Centra/-Local Policy-Making in the Welfare State,* London, Allen and Unwin.

Ashford (D.), 1984, The Struetural Comparison of Social Poliey and Intergovemmental Polities, *Policy and Politics,* vol. 12, na 4, p. 369-389.

Ashford (D.), Thoenig (J.-Cl,), 1981, *Les aides financie res de l'Etat aux collectivités locales en France et à /'étranger,* Paris, LITEC.

Bendix (R.), 1963, Coneepts and Generalizations in Comparative Sociologieal Studies, *American Journa/ of Sociology,* 28-4, p. 532-539.

Blondel (J.), 1973, *Comparative Legislation,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Dahl (R.), 1963, *Who Govems ? Democracy and Power in an American City,* New Haven, Yale University Press.

Deutseh (K. W.), 1987, Aehievements and Challenges in 2000 Years of Comparative Researeh, *in* Dierkes (M.), Weiler (H.), Berthoin Antal (A.), *Comparative Policy Research,* New York, St Martin's Press.

Dryzek (J.), 1983, Don't Toss Coins in Garbage Cans : a Prologue to Poliey Design, *Journal of Pub/ic Policy,* 3, p. 345-368.

Easton (D.), 1965, *A System Analysis of Po/itical Life,* New York, John Wiley.

Flora (P.), ed., 1983, *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975,* Frankfurt, Campus.

Flora (P.), ed., 1986, *Growth to Limits : The Western European We/fare States since Wor/d War I/,* Berlin, De Gruyter.

Flora (P.), Heidenheimer (A.), 1981, The Historieal Core and Changing Boundaries of the Welfare State, *in* Flora and Heidenheimer (eds.), *The Deve/opment of Welfare States in Europe and in America,* New Brunswiek, Transaetion Books.

Galbraith (J. K.), 1973, *Economics and the Pub/ic Purpose,* Harmondsworth, Penguin.

Haneoek (M. D.), 1983, Comparative Public Poliey : an Assessment, *in*

Finifter (A.) (ed.), *Politieal Scienee: The State ofthe Discipline,* Washington, APSA, p. 283-308.
Hanf (K.), Scharpf (F. W.), 1978, *Interorganizational Policy-Making,* London, Sage.
Hayward (J.), 1982, Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions : the Salient Element in the Dual French Poliey Style, *in* Richardson (J.) (ed.), *Poliey Styles in Western Europe,* London, ABen and Unwin.
Heidenheimer (A. J.), 1986, L'étude comparative des politiques publiques: une odyssée en quatre étapes, *Revue internatíonale des Seienees sociales, 108,* XXXVIII, n° 2, p. 174.
Hood (Ch.), 1983, *The Tools of Government,* London, Macmillan.
Hunter (F.), 1952, *Community-Power Structure,* Chapel Hill, University of North Carolina Press,
Lindberg (L.), 1982, The Problems of Economic Theory in Explaining Economie Performance, *The Annals of the Amerícan Aeademy of Polítícal and Social Scienee,* p. 14-27.
Linder (S. H.), Peters (B. G.), 1984, From Social Theory to Policy Design, *Journal of Publíc Poliey,* 4, p. 237-259.
Macridis (R), 1955, *The Study of Comparatíve Polities,* Garden City, New York, Doubleday.
Meny (Y.), 1983, Le maire id et ailleurs, *Pouvoirs,* Paris, PUF
Meny (Y.) , 1985, Les politiques locales, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science polítíque,* Paris, PUF.
Meny (Y.), 1987, *Politíque eomparée,* Paris, Montchrestien.
Meny (Y.), 1988, L'application des reglements sociaux au secteur transports, *in* Siedentopf (H.) et Ziller (J.). *Makíng European Policies Work / L'Europe des admínistratíons?,* Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles, Bruylant.
Meny (Y.), 1989, The national and intemational context of French Poliey Communities, *Polítícal Studies,* septembre, 1989.
Prjeworski (A.), 1987, Methods of Cross-National Research 1970-1983. An Overview, *in* Dierkes, Weiber, Antal (eds.), p. 45-46.
Putman (R), Leonardi (R), Nanetti (R), 1980, *Le regíoni misurate,* Bologna, 11 Mulino.
Rhodes (R A.), 1981, *Control and Power in Central Local Government Relations,* Famborough, Gower.
Richardson (J.), 1982, TheConcept of Policy-Style, *in* Richardson (J.), *Poliey-Styles in Western Europe,* London, Allen and Unwin, p. 13.
Rokkan (S1.), 1969, Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building, *Acta Sociologíea,* 12, p. 53-73.
Rose (R), Suleiman, (E.), eds., 1980, *Presidents and Prime Ministers,* Washington, oc, American Enterprise Institute.
Salisbury (R.), 1968, The Analysis of Public Policy : a Search for Theories and

Roles, *in* Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy,* Chicago, Markham, p. 163-164.

Scharpf (F. W.), 1984, Economic and Institutionnal Constraints of Full Employment Strategies : Sweden, Austria and West Germany, 1972-1982, *in* Goldthorpe (J. H.), (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism,* Oxford, Clarendon Press, p. 257-220.

Scharpf (F. W.), 1986, Echec des politiques et réforme des institutions: pourquoi la forme devrait-elle suivre la fonction?, *Revue intemationale des Sciences sociales,* 108, Vol. XXXVIII, n° 2, p. 194.

Scharpf (F. W.), Reissert (B.), Schnabel (F.), 1976, *Politikverflechtung Theorie und Empirie des Kooperativen Foderalismus in der Bundesrepublik,* Kronberg, Scriptor.

Schmidt (M. G.), 1982, *Wohlfahrtstaatliche Politik Unter Buergerlichen und Sozialdemokratischen Regierungen,* Frankfurt, Campus.

Skocpol (T.), 1979, *States and Social Revolutions, A Comparative Analysis 01 France, Russia and China,* Cambridge, Cambridge University Press.

Suleiman (E.), ed., 1984, *Bureaucrats and Policy-Making,* New York, London, Holmes and Meier.

Suleiman (E.), ed., 1986, *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Polities,* London, Holmes and Meier.

CAPÍTULO IX

ORIENTACIONES PARA LA INVESTIGACIÓN

A modo de ilustración, el presente capítulo trata de las investigaciones en cuatro sectores particularmente importantes de las políticas públicas: las políticas institucionales, económicas e industriales, sociales y locales. Las bibliografías sugeridas son selectivas y se ha privilegiado la literatura no francesa por estimar que generalmente es la de más difícil acceso para el estudiante.

Con estas reservas y límites, los siguientes cuatro «puntos» sobre las investigaciones realizadas son una invitación a ir más lejos para todos los que se interesen por las políticas públicas.

1. Las **políticas institucionales**

De todas las políticas públicas, las institucionales han sido objeto de la mayor atención. Se podrían llenar volúmenes enteros de títulos de estudios e investigaciones sobre las instituciones. Sin embargo, la mayor parte de estas publicaciones no se refieren a cuestiones ligadas al análisis de las políticas públicas. Han sido conducidas por historiadores, a menudo por juristas, y a veces por politólogos. Por tanto, a pesar de la multiplicidad de títulos, queda bastante por hacer para comprender y conocer mejor las estrategias de los actores, los procesos de construcción, el impacto y el alcance de las reformas. En otras palabras: demasiados estudios relativos a las nuevas o antiguas instituciones se limitan a dar una visión «reducida» de fenómenos a los que habría que conferir vida y profundidad.

Si el proceso de creación institucional está ligado a la historia de la humanidad, no es menos cierto que se ha acelerado desde hace dos siglos, bajo la influencia de las revoluciones norteamericana, francesa y luego rusa; y, por otra parte, bajo el efecto desestabilizador de las guerras, la colonización y la descolonización. Aunque la «larga historia» sea un elemento esencial en la construcción institucional, no hay duda de que las «fracturas» son momentos privilegiados de creatividad y de innovación, y por ello, de observación para el investigador.

1. La unión de historiadores y politólogos es particularmente fructífera en el análisis del proceso de construcción institucional o del desarrollo del Estado. Más aún en otros campos, las políticas institucionales se inscriben, por continuidad o por reacción, en procesos históricos extensos. La figura del prefecto o del ombudsman, el referéndum local o los impuestos sobre la propiedad, por señalar sólo algunos ejemplos, no pueden comprenderse en su configuración contemporánea sin referencia a los procesos anteriores.

Se podrá consultar útilmente:

Ardant (G.), 1971, *Histoire de I'impot,* Paris, Fayard.

Badie (B.), 1985, Formes et transformation des communautés politiques, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique,* vol. 1, chapo X.

Badie (B.), Birnbaum (P.), 1979, *Sociologie de l'Etat,* Paris, Grasset.

Barrington (M.), Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy,* Boston, Beacon Press.

Flora (P.), ed., 1983, *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975,* Frankfurt, Campus.

Flora (P.), ed., 1986, *Growth to Limits, The Western European Wel[are States Since World War Il,* Berlin, De Gruyter.

Lijphart (A.), 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration,* New Haven, Yale University Press.

Levi (M.), 1988, O[*Rule and Revenue,* Berkeley, University of California Press.

Lijphart (A.), 1984, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty one Countries,* New Haven, Yale University Press.

Rokkan (S.), Urwin (D.), eds, 1982, *The Politics of Territorial Identity : Studies in European Regionalism,* London, Sage.

Rokkan (S.), Urwin (D.), eds, 1983, *Economy, Territory, Identity : Politics of West European Peripheries,* London, Sage.

Tilly (Ch.), ed., 1975, *The Formation of National States in Western Europe,* Princeton, Princeton University Press.

2. Revoluciones y cambios de régimen, colonización y descolonización constituyen acontecimientos brutales, propicios a la ingeniería institucional y a la innovación. Si bien hay disponibles numerosos estudios sobre estas mutaciones políticas internas o internacionales, las políticas institucionales no han sido objeto de investigaciones igualmente sistemáticas. Sin embargo, ha aparecido desde los años sesenta una literatura bastante amplia, de origen norteamericano, sobre la cuestión del *institutional-building,*

Almond (G.), Flanagan (S.), Mundt (R.), 1973, *Crisis, Choice and Change, Historical Development;* Boston, Little Brown.

Binder (L.), *et al.,* 1971, *Crises and Sequences in Political Development,* Princeton, University Press.

Carr (R.), Fusi (J. P.), 1983, *Spain: Dictatorship to Democracy,* 2e éd., London, George Allen and Unwin.
Dobry (M.), 1983, Mobilisation sectorielle et dynamique des crises politiques, un point de vue heuristique, *Revue francaise de sociologie,* XXIV, p. 395-419.
Dobry (M.), 1986, *Sociologie des crises politiques, la dynamique des mobilisations multisectorielles,* Paris, Presses de la FNSP.
Hermet (G.), 198 , *Aux frontiéres de la démocratie,* Paris, PUF.
Huntington (S.), 1968, *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Yale University Press.
La Palombara (J.), ed., 1963, *Bureaucracy and Political Development,* Princeton, Princeton University Press.
Morlino (L.), 1980, *Come Cambiano i Regimi Politici, Strumenti di Analisi,* Milano, Franco Angeli Editore.
O'Donnell (G.), Schmitter (Ph.), Whitehead (L.), eds., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule : Southern Europe and Latin America,* Baltimore, Johns Hopkins, University Press.
West European Politics, n? 2, 1984, (n° spécial consacré à la construction des nouvelles démocraties).
Pye (L.), Verba (S.) *et al.,* 1965, *Political Culture and Political Development,* Princeton, Princeton University Press.
Rouquié (A.), 1985, Changement politique et transformation des régimes, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), eds., *Traité de science politique,* vol. 2, chapo VI, Paris, PUF.
Share (D.), 1987, Transitions to Democracy and Transition Through Transaction, *Comparative Political Studies,* 19, n" 4, p. 525-549.
Skocpol (T.), 1984, *States and Social Revolutions,* New York, Cambridge University Press.
Wallerstein (E.), 1974, *The Modern World System,* New York, Academic Press.

3. En Francia, el análisis de las instituciones y de su dinámica ha provocado millares de publicaciones, aunque la inmensa mayoría son de inspiración jurídica más que política. Dentro de esta vasta literatura, sólo mencionaremos algunos títulos significativos que interesan a la creación y al desarrollo de las instituciones.

- *Sobre las instituciones de la V República:*

Baecque (F. de), Quennonne (J.-L.), eds., 1982, *Administration et politique sous la ve Republique,* París, Presses de la FNSP.
Duhamel (O.), 1980, *La Gauche et la ve République,* París, PUF.
Favoreu (L.), 1988, *La Politique saisie par le Droit,* Paris, Economica.

- *Sobre la reforma de las instituciones locales en Francia y en otros países*

Entre una literatura considerable podemos citar:

Chevalier (J.), *et al.,* 1978, *Centre, Périphérie, Territoire,* Paris, PUF
Dente (G.), 1985, *Governare la Frammentazione,* Bologna, Il Mulino.
Lagroye (J.), Wright (V.), 1982, *Les structures locales en Grande-Bretagne et en France,* Paris, La Documentation Francaise.
Mabileau (A.), ed., 1983, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation,* Paris, Pedone.
Mabileau (A.), 1985, Les institutions locales et les relations Centre-Périphérie, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique,* vol. 2.
Meny (Y.), 1984, *La réforme des collectivités locales en Europe,* Paris, La Documentation Francaise.
Putnam (R.), Leonardi (R.), Nanetti (R.), Regions, *Pouvoirs,* n" 19, 1981.
Rondin (J.), 1985, *Le sacre des notables,* Paris, Fayard.

4. En contrapartida, los métodos y las estrategias de los «creadores» han sido menos estudiadas. Sin embargo, señalaremos algunos análisis significativos y particularmente estimulantes (generalmente, en el marco de la sociología de las organizaciones), especialmente los que tratan de la administración en Francia.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-CI.), 1983, *Sociologie de l'administration francaise,* París, A. Colin.
Dupuy (F.), Thoenig (J.-CI.), 1985, *L'administration en miettes,* Paris, Fayard.
Dyson (K. H.), 1976, Institutional Government : A New Perspective in Organizational Theory, *Journal of Management Studies,* 13, 131-157.
Grémion (P.), 1976, *Le pouvoir périphérique,* París, LeSeuil.
Grémion (C.), 1979, *Profession : décideurs,* Paris, Gauthiers-Villars.
Hanf (K.), Scharpf (F. W.), 1978, *Interorganizational Policy-Making : Limits to Coordination and Central Control,* London, Sage.
Jamous (H.), 1969, *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitaliéres,* Paris, Ed. du CNRS
March (J. G.), Olsen (J. P.), 1984, The New Institutionalism : Organizational Factors in Polítical Life, *American Political Science Review, 79.*
Wildavsky (A.), 1987, Choosing Preferences by Constructing Institutions : A Cultural Theory of Preference Formation, *American Political Science Review,* vol. 81, n° 1, p. 3-22.
Worms (J. P.), 1966, Le préfet et ses notables, *Sociologie du travail,* juillet-septembre.

5: Con el creciente desarrollo de la innovación institucional en el siglo xx, se han abierto nuevos campos al estudio de las políticas institucionales. Ejemplo de ello es la proliferación de cursos constitucionales, la política de regionalización, especialmente en Europa, la aparición y la ex-

pansión de organismos internacionales (empezando por las Comunidades Europeas).

Se podrá encontrar una bibliografía general en:

Quermonne (J.-L.), 1985, Les politiques institutionnelles, *in* Grawitz (M.) et Leca *(1.), Traité de science politique,* vol. IV, chapo 2. Paris, PUF.

e indicaciones bibliográficas más específicas en el mismo *Traité de Science politiqueo*

- Para los cursos constitucionales:

Philip (L.), 1985, Les cours constitutionnelles, vol. 2.

- Para las instituciones centrales:

BIondel (J.), 1985, Gouvernements et exécutifs, *Parlements et législatifs,* vol. 2.

- Para la creación de las regiones:

Mény (Y)., Les politiques locales, vol. IV, chapo 9.

- Para los organismos internacionales:

Merle (M.), 1985, La politique étrangere, vol. IV, chapo 10.

2. Las políticas económicas e industriales

Es probable que nunca se haya comprobado tan fehacientemente que el análisis de las políticas no es dominio exclusivo de los politólogos, como sucede en el campo de las políticas económicas o industriales, especialmente en Gran Bretaña y Estados Unidos, donde la economía política ha resistido mejor la competencia del formalismo matemático y de la econometría. La contribución angloamericana a las políticas económicas o industriales y el intenso debate mantenido con los politólogos, más ricos en la medida en que hallamos el mismo principio liberal en el corazón mismo de la teoría económica y en el de la teoría política. Por ello, la tensión entre el mercado y el Estado alimenta gran parte de las investigaciones, de las controversias y de las teorías. ¿Qué le corresponde a uno y a otro? ¿Cómo se articulan sus actos y sus intervenciones? ¿Qué obligaciones se les imponen? Éstos son algunos de los temas centrales de las preocupaciones de la investigación.

2.1. EL MERCADO Y EL ESTADO

El análisis de las políticas públicas ha sido considerablemente estimulado y enriquecido por la aplicación de la teoría económica a las opciones públicas. El radicalismo y el carácter normativo de este economicismo triunfante (en particular en Estados Unidos) han dado lugar a un florecimiento de los estudios empíricos y de los debates teóricos. Entre tanta abundancia, citamos especialmente:

Buchanan (J.) *et al.*, 1978, *The Economics of Politics,* London, Institute of Economic Affairs.
Buchanan (J.), Tullock (G.), 1962, *The Calculus of Consent. Logical foundations of Constitutionnal democracy,* Ann Arbor, University oí Michigan Press.
Buchanan (J.), Tollison (R.), TulIock (G.), 1980, *Toward a Theory ofthe Rent-Seeking Society,* College Station, Texas, Aland M. University Press.
Friedman (M.), Friedman (R.), 1981, *Free to Choose,* New York, Avon.
Landau (D.), 1985, Government Expenditure and Economic Growth in the Developed Countries, 1952-1976, *Public Choice,* 47, p. 459-477.

A estos integristas del mercado responden los partidarios, no del «Estado total», sino de un Estado que no se reduce al papel de vigilante. El mercado ideal sólo existe en la teoría económica, y *sus* debilidades justifican, como mínimo, la intervención del Estado, indican los intervencionistas minimalistaso Otros van más lejos y reclaman un Estado planificador, regulador, responsable del *Welfare State,* lo que implica políticas de regulación y redistribución. En este sector también es frecuente que se mezclen estrechamente lo descriptivo, lo analítico y lo normativo.

Alt (J.), Chrystal (K. A.), 1983, *Political Economics,* Wheatsheaf.
Andrain (Ch. E.), 1980, *Politics and Economic Policy in Western Democracies,* Cambridge (Mass.), Duxbury Press.
Grant (W.), 1982, *The Political Economy of Industrial Policy,* London, Butterworths.
Streek (W.), ed., 1985, *Private Interest Govemment : Beyond Market and State,* London, Sage.

Más allá del estudio y de la evaluación de talo cual política específica, la pregunta fundamental se refiere a la capacidad respectiva del Estado y del mercado para asegurar las evoluciones, promover la adaptación y el cambio, superar las crisis. En esta perspectiva se sitúa el análisis de la naturaleza del Estado como actor del cambio social y gestor de las crisis.

Blais (A.)., 1986, The Political Economy of Public Subsidies, *Comparative Political Studies,* vol. 19, n? 2, p. 201-216.

Boyer (R.), ed., 1986, *Capitalismes fin de siecle,* París, PUF.
Boyer (R.), 1986, *La théorie de la régulation* : *Une analyse critique,* París, La Découverte.
Cameron (D. R.), 1978, The Expansion of the Public Economy : a Comparative Analysis, *American Polities Science Review,* 72, p. 1243-1261.
Cohen (E.), 1988, *L'Etat braneardier,* París, Calmann-Lévy.
Crouch (C.), 1979, *State and Eeonomy in Contemporary Polities,* London, Croom Helm.
Dertick (M.), Quirck (P. J.), 1985, *The Polities of Deregulation,* Washington De, Brookings Institution.
Dyson (L.), Wilks (S.), 1983, *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry,* Oxford, Robertson.
Grant (W.), 1982, *The Politieal Eeonomy of Industrial Poliey,* London, Butterworths.
Hall (P.), 1986, *Governing the Eeonomy* : *The Polities of State Intervention in Britain and Franee,* New York , Oxford University Press.
Hayward (J.), 1985, Les politiques industríelles et économiques, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de scienee politique*, París, PUF.
Hayward (J.), 1986, *The State and the Market Eeonomy,* Bríghton, Wheatsheaf Books.
Jobert (B.), Muller (P.), 1988, *L'Etat en aetion,* París, PUF.
Kettl (D. F.), 1983, *The Regulation o[Public Poliey,* Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press.
King (A.), 1973, Ideas, Institutions and the Policies of Govemment : a Comparative Analysis, *British Journal of Politieal Science,* 3, p. 291-313.
Monnier (L.), 1978, *Capitaux publies et stratégie de l'Etat,* París, PUF.
Peacock (A. T.), Forte (F.), eds., 1981, *The Politieal Economy of Taxation,* New York, St Martin's Press.
Pinder (J.), ed., 1982, *National Industrial Strategies and the World Eeonomy,* London, Croom Helm.
Poynter (Th.), 1985, *Multinational Enterprises and Government Intervention,* London, Croom Helm.
Tufte (Ed. R.), 1978, *Politieal Control of the Eeonomy,* Prínceton, NJ, Prínceton University.
Zysman (J.), 1983, *Governments, Markets and Growth* : *Finaneial Systems and the Polities of Industrial Change,* Ithaca, New York, Comell Universy Press.

2.2. LAS INTERACCIONES

Pese a las posiciones extremas sobre el lugar que deben ocupar el mercado y el Estado, una cosa es segura: en los países occidentales, su convivencia y su interacción son inevitables. Actores privados y públicos están condenados a colaborar siguiendo procedimientos más o menos formales ligados a la estructura político-económica, a la historia o a la ideología.

Banfield (E.), Schambra (W.), eds., 1986, *The Politics of Industrial Policy,* Washington oc, American Enterprise Institute.
Berger *(S.),* ed., 1981, *Organizing Interests in Westem Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics,* Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
Galbraith (J. K.), ed., 1967, 1974, *The New Industrial State,* Harmondsworth, Penguin.
Heclo (H), Wildavsky (A), 1974, *The Private Government of Public Money, Community and Policy Inside British Politics,* London Mac Millan.
Hayward (J.), Watson (M.) eds., 1975, *Planning, Politics and Public Policy, The British, French and Italian Experience,* London.
Hayward (J), Berki (R N.), eds., 1979, *State and Society in Contemporatly Europe,* Oxford, Martin Robertson.
Jordan (A. G.), 1981, Iron Triangles, Wooly Corporatism and Elastic Images of the Policy Process, *Joumal of Public Policy,* I, 1, February.
Lindblom (Ch.), 1977, *Politics and Markets,* New York, Basic Books.
Lembruch (G.), Schmitter (Ph.), eds., 1982, *Pattems of Corporatist Policy-Making;* Beverly Hills, Sage.
Revue d'économie industrielle, Les politiques industrielles, n" 23.
Richardson (J), ed., 1982, *Policy Styles in Westem Europe,* London, Allen and Unwin.
Vemon (R), ed., 1974, *Big Business and the State : Changing Relations in Westem Europe,* London, Mac Millan.

- *Las políticas económicas y presupuestarias: ¿cambios radicales o marginales?*

Blais (A), 1982, Le Public Choice et la croissance de l'Etat, *Revue canadienne de science politique,* décembre, 783-807.
Borcherding (Th.), ed., 1977, *Budgets and Bureaucrats : The Sources of Govemment Growth,* Durham, Duke University Press.
Cameron (D.), 1978, The Expansion of the Public Economy. A Comparative Analysis, *American Political Science Review* 72, p. 1243-1261.
Choi (K. A.), 1983, *Theories of Comparative Economic Growth*, Ames, Iowa State University Press.
Delorme (R), André (C.), 1983, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980* , Paris, Le Seuil.
Fontvieille (L.), 1976, *Evolution et croissance de l'Etat francais* : 1915-1969, « Economies et sociétés », 1. X, n'" 9, 10, 11, 12.
Lindblom (Ch.), 1959, The Science of Muddling Through, *Public Administration Review, 19.*
Peacock (A), Wiseman (J.), 1967, *The Growtñ of Public Expenditure in the United Kingdon,* London, Allen and Unwin.

Wildavsky (A.), 1964, *The Polities of the Budgetary Proeess*, Boston, Little Brown.
Wildavsky (A.), 1965, *Budgeting : A Comparative Theory of the Budgeting Proeess*, Boston, Little Brown.
Wolfelsberger (A.), 1978, Croissance économique, conftits sociaux et dépenses publiques : une interprétation de la croissance de l'Etat dans les sociétés contemporaines, *Vie et Scienees éeonomiques*, 77, p. 42-54.

— *La regulación: cambio y crisis:*

Boltho (A) 1982, *The European Eeonomy, Growth and Crisis,* Oxford, Oxford University Press.
Duchene (F.), Shepherd (G.), Saunders (C.), 1983, *Europe's Industries, Publie and Private Strategies for Change*, London, Pinter.
Dyson (K.), Wilks (St.), ed, 1983, *Industrial Crisis. A Comparative Study ofthe State and Industry,* Oxford, Martin Roberton.
Fríedberg (E), Desjeux (D.), 1973, *Le systéme d'intervention de l'Etat en matiére industrielle et ses relations avee les milieux industriels,* París, Hachette.
Green (D) 1981, *Managing Industrial Change ?Freneh Policies to Promote Industrial Adjustment*, London, HMSO.
KIein (R.), Scrivens (E.), 1985, The Welfare State : From Crisis to Uncertainty, *Joumal of Public Poliey*, 5, p. 141-151.
Lucas (N. J. D.), 1979, *Energy in France, Planning, Polities and Poliey*, London, Europa.
Machin (H.), Wright (V.), 1985, eds., *Eeonomie policy and poliey-making under the Mitterrand Presideney,* 1981-1984, London, Frances Pinter.
Schmidt (M.), 1983, The Welfare State and the Economy in Períods of Economic Crisis, *European Journal of Politieal Researeh,* n° 1.
Vig (N. J.), Schier (S. E.), eds., 1985, *Politieal Eeonomy in Westem Demoeracies,* New York, Holmes and Meier.

— *Las obligaciones externas:*

La política macroeconómica de los Estados es cada vez más dependiente de la política de los otros Estados, y en particular de los principales socios comerciales, como pudieron comprobarlo los socialistas franceses a raíz de la amarga experiencia de 1981-1983. Todas las motivaciones, incluso las más poderosas, deben someterse a cierto número de reglas internacionales (GATT), a las obligaciones de la coyuntura económica o a las exigencias de la competencia en un marco regional (CEE) o mundial. Entre los estudios que han analizado el peso de estos compromisos externos sobre las políticas de los Estados, mencionamos:

Cox (A), ed., 1982, *Polities, Poliey and the European Recession,* London, Mac Millan.
Katzeostein (P.), 1978, *Between Power and Plenty* : *Foreign Eeonomie Policies 01 Advanced Industrial States,* Madison, University of Wisconsin Press.
KohI (W. L.), ed., 1977, *Eeonomie Foreign Policies 01 Industrial States,* Lexington , Mass., Heath.
Meny (Y.), Wright (M.), 1986, *The Polities 01 Steel* : *the Management of the Steel Crisis in Western Europe,* Berlin, De Gruyter (traduction partielle en francais : *La crise sidérurgique en Europe,* Paris, PUF).
Wamecke (St. J.), Suleiman (E.), ed., 1975, *Industrial Policies in Western Europe,* New York, Praeger.

3. Las políticas sociales

Si bien no son las únicas políticas que constituyen el *Welfare State,* son su esencia. Esto explica la gran cantidad de estudios empíricos y de reflexiones de carácter teórico. Otra explicación de la amplitud de la literatura sobre este tema reside en el carácter ambiguo y multiforme del calificativo «social». Las políticas sociales abarcan, en efecto, una extensa gama que puede incluir, *strictu sensu,* las políticas de seguridad social o a las establecidas entre poblaciones-objetivo (viudas, huérfanos, minusválidos, etc.), pero también políticas tales como la vivienda, la educación, el ocio popular, etc. Sobre las investigaciones empíricas y los debates teóricos o doctrinales se ha profundizado más en Estados Unidos, Gran Bretaña y RFA. A pesar de los numerosos estudios publicados en Francia, éstos raramente expresan una aproximación en términos de políticas públicas. Las investigaciones, con alguna excepción y a diferencia de lo que sucede en los países anglosajones, se sitúan muy a menudo en el campo de la sociología o de la economía, o están inspiradas en preocupaciones más administrativas y políticas que científicas (informes, encuestas, etc.).

Más todavía que en otros ámbitos, la contribución americana es, con mucho, la más importante, sin duda porque en ninguna parte como en Estados Unidos el *Welfare State* ha sido tan criticado, aunque no haya alcanzado nunca la amplitud y la «universalidad» de los regímenes de protección social europeos.

3.1. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN FRANCIA

Benetoo (Ph.), 1983, *Le fléau du bien: essai sur les poliüques sociales en France,* París, Robert Laffont.
Blum-Girardeau (C.), 1981, *Les tableaux de la solidarué;* Paris, Documeotatioo Francaíse.
Boudon (R.), 1973, *L'lnégalité des chances* : *la mobilité sociale dans les sociétés industrielles,* París, A. Colio.

Chevalier (L.), 1978, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, París,LOP.
Donzelot (J.), 1977, *La police des familles,* París, Ed. de Minuit.
Donzelot (J.), 1984, *L'invention du social,* París, Fayard.
Fournier (J.), Questiaux (N.), 1980, *Traité du social,* París, Dalloz.
Gallois (P.), Taib (A.), 1981, *De l'organisation du systéme de sotns,* París, Documentation Francaíse.
Jamous (H.), 1969, *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures haspitaliéres,* París, CNRS.
Jobert (B.), 1981, *Le social en plan,* París, Editions Ouvríéres.
Jobert (B.), 1985, Les politiques sociales et sanitaires, *in* Grawitz (M.) et Leca (J.), eds., *Traité de science politique,* París, PUF, vol. 4, chapo VI.
Kervasdoue (J. de), Kimberly (J.), Rodwinw (V.), eds, 1981, *La Santé rationnée J,* Paris, Economica.
Mys (J. F.), 1980, *La Santé: consommation ou investissement?* París, Economica.
OCDE, 1978, Jusqu'oü l'augmentation des dépenses publiques? *Observatoire de l'OCDE,* mai.
OCDE, 1981, *The Wellare State in Crisis,* Paris, OCDE.

3.2. POLÍTICAS SOCIALES. EL DESARROLLO. PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

Ashford (D.), Kelley (E. W.), eds., 1974, *Nationalizing Social Security,* New York, Jai Press.
Ashford (0.),1984, The Structural Comparison of Social Policy and Intergovernmental Politics, *Policy and Politics,* vol. 12, n° 4, p. 369-389.
Dertick (M.), 1979, *Policy-Making [or Social Security,* Washington, DC, The Brookings Institution.
Flora (P.), Heidenheimer (A.), 1981, The Historícal Core and Changing Boundaríes of the Welfare State, *in* Flora and Heidenheimer (eds.), *The Development 01 Wellare State in Europe and in America,* New Brunswick, Transaction Books.
Gough (L), 1979, *The Political Economy 01 the Wellare State,* London, Mac Millan.
Higgins (J.), 1978, *The Poverty Business in Britain and in America,* Oxford, Blackwell.
Higgins (J.), 1981, *States 01 Wellare : Comparative Analysis in Social Policy,* Oxford, Martin Robertson and Blackwell.
Higgins (J.), 1983, *Government and Urban Poverty,* Oxford, Blackwell.
Jackman (R.), 1975, *Political and Social Equality: A Comparative Analysis,* New York, Wiley.
Klein (R.), 1983, *The Politics of the National Health Service,* London, Longman.
Korpi (W.), 1980, Social Policy and Distributional Conftict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework, *West European Politics.*
Levitan (S.), 1969, *The Great Society's Poor Law : A New Approacb to Poverty;* Baltimore, Johns Hopkins Press.

Mommsen (W.), ed., 1981, *The Emergence ofthe Welfare State in Great-Britain and Germany : Solution or Source of CrisesY,* London, Croom Helm.
Pickvance (C. G.), 1982, *The State and Collective Consumption,* Open University Press, Milton Keynes.
Piven (F. F.), Cloward (R. A.), 1971, *Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare,* New York, Random House.
Skocpol (T.), Amenta (Ed.), 1986, States and Social Policies, *Annual Review of Sociology,* 12, p. 131-157.
Steiner (G.), 1966, *Social Insecurity : The Politics of Welfare,* Chicago, Rand McNally.
Walley (Sir J.), 1972, *Social Security: Another British Failure?,* London, Knight.
Wilensky (H.), 1975, *The Welfare State and Equality,* Berkeley, University of California Press.

4. Las políticas locales

En Francia, durante mucho tiempo no se ha prestado casi atención a las políticas llevadas a cabo por las autoridades locales. La razón era evidente: los ayuntamientos o los departamentos ejecutaban las políticas centrales o seguían las directrices de los ministerios o de los servicios exteriores. Y si producía algún exceso, el interés se centraba más en los mecanismos de sanción que en el análisis del «delito». Es destacable, por ejemplo, que el «socialismo municipal», que expresaba a comienzos de siglo la voluntad de ciertas autoridades locales de llevar a cabo sus propias políticas, no ha sido prácticamente analizado sino a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Hubo que esperar a los años sesenta-setenta para que se abrieran tímidas brechas, bajo la doble influencia de la investigación en otros países (en particular en Estados Unidos) y de la importancia que han cobrado las ciudades en el tablero de la política y de las políticas. Resultaba imposible aceptar la visión estática, institucional y formal en la que las autoridades locales sólo eran las ejecutoras pasivas de las decisiones tomadas a otro nivel. Por otra parte, en Estados Unidos, la diversidad de situaciones locales y de políticas desarrolladas generará cada vez más investigaciones donde se forjarán métodos y conceptos adaptados seguidamente al continente europeo con más o menos éxito.

Los primeros pasos para el estudio de las políticas locales se dan con los estudios «municipales», es decir, el análisis en profundidad del poder local no sólo en su dimensión tradicional (elección, partidos), sino también en las acciones que lleva a cabo.

- Entre los estudios principales, se pueden mencionar:

Banfield (E.), Wilson (J.), 1963, *City Politics*, Cambridge, Harvard, MIT Press.
Biarez (S.), 1973, *Institution communale et pouvoir politique, Le cas de Roanne*, Paris, Mouton.
Clark (T.), 1971, *Community Structure, Decision-Making, Budget, Expenditures and Urban Renewal in 51 American Communities*, New York, The Free Press.
Dahl (R.), 1971, *Qui gouverne?*, Paris, A. Colino
Hunter (F.), 1952, *Community-Power Structure*, Chapel Hill, University oí North Carolina Press.
Polsby (N.), 1980, *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press.

Ulteriormente, el estudio de las políticas públicas, que a menudo era marginal en estas primeras investigaciones se va a reforzar en dos direcciones: como base de una comparación interna (en particular en los Estados federales) o internacional, como contribución específica a las políticas sectoriales (vivienda, educación, etc.).

Estos estudios, de carácter comparado, se han desarrollado particularmente en el campo de las políticas locales, ya que éstas se revelaban estimulantes y más fáciles de realizar que las comparaciones entre sistemas políticos diferentes. Dado que ciertos parámetros podían tenerse por constantes (instituciones, partidos, marco jurídico, etc.), las fuentes de variación y de diferenciación podían identificarse mejor. Un cierto dominio de las técnicas y la puesta a punto de métodos de investigación cada vez más perfeccionados han permitido, seguidamente, el desarrollo de estudios comparativos a escala internacional.

Benton (J. E.), Morgan (D. R.), eds, 1986, *Intergovernmental Relations and Public Policy*, Westport, Greenwood Press.
Clark (T.), ed., 1974, *Comparative Community Politics*, New York, Sage.
Clark (T.), Ferguson (L. C.), eds, 1988, *L'argent des villes*, Paris, Economica.
Derycke (P. H.), Gilbert (G.), 1988, *Economie publique locale*, Paris, Eresa, Economica.
Elazar (D. J.), 1987, *Exploring Federalism*, Tuskaloosa, The University oí Alabama Press.
Gray (V.), 1973, Innovation in the States : a Diffusion Study, *American Political Science Review*, 67, p. 1174-1185.
Johnson (N.), Cochrane (A.), 1981, *Economic Policy-Making by Local Authorities in Britain and Westem Germany*, London, Allen and Unwin.
Kesselman (M.), Rosenthal (D.), 1974, *Local Power and Comparative Politics*, Beverly Hills, Sage.
Mabileau (A.), Sorbets (Cl.), eds, 1989, *Gouvemer les villes moyennes*, Paris, Pedone.

Ranson (St.), Jones (G.), Walsh (K.), eds, 1985, *Between Centre and Loeality,* London, Allen and Unwin.

Reagan (M. D.), Sanzone (J. G.), 1981, *The New Federalism,* New York, Oxford University Press.

WaIker (J. L.), 1969, The Diffusion of Innovation Among the American States, *American Politieal Scienee Review,* 63, p. 880-899.

- Los estudios sectoriales han sido muy numerosos, y no se incluirá aquí un índice exhaustivo de todos ellos. Señalemos, sin embargo, que ciertas políticas han sido mucho más estudiadas que otras, en razón de su visibilidad política o por la importancia del sector considerado en tal o cual país (las políticas de educación, por ejemplo, están poco desarrolladas en Francia, al contrario de Estados Unidos). Entre los sectores que han sido objeto del mayor número de investigaciones, citemos las políticas urbanas, las de la vivienda y las sociales. Pero, en general, el estudio de las políticas locales está poco desarrollado en Francia. Se ha fijado más la atención en las instituciones, la política local o los movimientos sociales (asociaciones, barrios, inmigrantes, etc.) que en los resultados de la acción local.

Duclaud-Wiliams (R.), 1978, *The Polities of Housing in Britainand Franee,* London, Heinemann.

Duclaud-Williams (R.), 1983, Centralization and Incremental Change in France : The Case of the Haby Educational Reform, *British Joumal ofPolitieal Scienee* 13, p. 71-91.

Duclaud-Williams (R.), 1985, Local Politics in Centralized Systems. The Case of French Education, *EuropeanJournal ofPolitieal.*

Freville (Y.), ed., 1981, *De l'interventionnisme économique à la répartition optimale des eompétenees. Les interventions éeonomiques des colleetivités locales,* Paris, LITEC-GRAL.

Goldsmith (M.), 1980, *Politics, Planning and the City,* London, Hutchinson.

Hancher (L.), 1983, Les collectivités locales et la politique économique en Grande-Bretagne, *Revue francaise d'Administration publique,* n? 27.

- Una abundante literatura ha demostrado la importancia de las redes *(policy networks)* en la elaboración de la puesta en práctica de las políticas locales.

Ashford (D.), 1982, *British Dogmatism and Freneh Pragmatism : Central-Local Poliey-Making in the Welfare Staie,* London and Boston, Allen and Unwin.

Ashford (D.), 1984, The Structural Comparison of Social Policy and Intergovernmental Politícs, *Poliey and Polities,* vol. 12, n? 4, p. 369-389.

Becquart-Leclercq (1:), 1976, *Paradoxes du pouvoir local,* Paris, Presses de la FNSP.

Becquart-Leclercq (J.), 1988, *La démoeratie loeale à l'améncaine,* Paris, PUF.

Benson (J.), 1983, Networks and Policy Sectors : A Framework for Extending Interorganizational Analyses, *in* Rogers (D.), Whetton (D.), eds, 1982, *Interorganizational Coordination*, Ames, Iowa, Iowa State University Press.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-CI.), 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Hanf (K.), Scharpf (F. W.), eds, 1979, *Inter-organisational Policy-Making*, London, Sage.

Hoffmann-Martinot (Y.), 1987, *Finances et pouvoir local: l'expérience allemande*, Paris, PUF.

Rhodes (R.), 1987, *The National World* o/ *Local Govemment*, London, Allen and Unwin.

Rondin (J.), 1985, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.

Tarrow (S.), 1977, *Between Center and Periphery*, New Haven, Yale University Press.

Thoenig (J.-Cl.), 1987, *L'ére des technocrates*, Paris, L'Harmattan.

- La aportación de los estudios de políticas locales al análisis y a la teoría de las políticas públicas es irrelevante.

1. Las corrientes neomarxistas o radicales se apoyan ampliamente en el análisis de las políticas locales para sostener su teoría de la socialización creciente del consumo, y subrayar al mismo tiempo los límites de la autonomía del espacio local.

Bennington (J.), 1975, *Local Government Becomes Big Business*, London, CDP Occasional Paper n? 11.

Castells (M.), 1972, *La question urbaine*, París, Maspero.

Dunleavy (P.), 1980, Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations, *in* Jones (G.), ed., 1980, *Approaches to the Study of Central-Local Relations*, Farnborough, Gower.

Dunleavy (P.), 1980, *Urban Politics Analysis*, London, Mac Millan.

Dunleavy (P.), 1981, *The Politics* o/ *Mass Housing in Britain* 1945-1975, Oxford, Clarendon Press.

Godard (F.), Castells (M.), 1979, *Monopolville* : *l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain*, Paris, Mouton.

Goodwin (M.), 1982, *The Local State and the Local Provision* o/ *Wel/are*, Paper PSA Conference, Canterbury.

Huet (A.), Peron (R.), Sauvage (A.), 1977, *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Paris, Delarge.

Lojkine (J.), 1971, *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, París, PUF.

Lojkine (J.), 1980, Politique urbaine et pouvoir local, *Revue francaise de Sociologie*, Paris, n° 4.

Martlew (C.), 1983, The State and Local Government Finance, *Public Administration*, vol. 61, p. 127-147.

- Una variante, desarrollada sobre todo en Gran Bretaña bajo el térmi-

no *Dual State*, ha insistido, a partir del análisis de las políticas locales, en la división del trabajo entre el Estado central, responsable de la economía y las inversiones, y el *Local State*, que toma a su cargo las necesidades sociales.

Cawson (A.), 1982, *Corporatism and Welfare*, London, Heinemann.
Cawson (A.), Saunders (P.), 1983, Corporatism, Competitive Politics and Class Strenght, *in* King (R.), ed., 1983, *Capital and Polines*, London, Routledge.
Cockbum (C.), 1977, *The Local State*, London, Pluto.
Duncan (S. S.), Goodwin (M.), 1982, The Local State and RestructüríngSocial Relations : Theory and Practice, *Intemational Journal of Urban and Regional Researeh*, 6, 2.
Duncan (S. S.), Goodwin (M.), 1982, The Local State : Functionalism, Autonomy and Class Relations, *Politieal Geography Quarterly*, 1, 1.
Duncan (S. S.), Goodwin (M.), 1985, The Local State and Local Economic Policy : Why the Fuss ?, *Poliey and Polities*, vol. 13, n° 3, p. 227-253.
Saunders (P.), 1980, *Urban Polities*, London, Hutchinson.
Saunders (P.), 1981, *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson.
Saunders (P.), 1982, Why Study Central-Local Relations?, *Loeal Govemment Studies*, vol. 8, n° 1 (March-April), p. 55-62.

2. La teoría neocorporativista ha encontrado igualmente una continuación (hasta el punto, según arguyen algunos, de perder una parte de sus virtudes interpretativas) en el análisis de las políticas locales. Muchos estudios, en Italia y Gran Bretaña, han tratado de poner de manifiesto los fenómenos de «microcorporativismo», suscitando un vigoroso debate.

King (R.), ed., 1983, *Capital and Polities*, London, Routledge.
Milward (H. B.), Francisco (R. A.), 1983, Subsystem Politics and Corporatism in the United State, *Poliey and Poliey*, vol. 11, n" 3, p. 273-294.
Panitch (L.), 1980, Recent Theorisations of Corporatism : Reflections on a Growth Industry, *British Joumal of Sociology*, vol. 31, p. 159-187.
Westergaard (J.), 1977, Class, Inequality and « Corporatism », *in* Hunt (A.), ed., *1977, Class and Class Structure*, London, Lawrence and Wishart.

3. El ámbito local ha constituido también un terreno privilegiado para los partidarios del *public choice*. Su llamamiento en favor de políticas segmentadas, cuyos costos y beneficios serían altamente visibles y controlables, constituye una vigorosa incitación a descentralizar las políticas públicas.

Bish (R.), 1971, *The Politieal Eeonomy of Metropolitan Areas*, Chicago, Markham.

Blais (A.), 1982, Le Public Choice et la croissance de I'Etat, *Revue canadienne de science politique,* XV, 4, 783-807.
Di Lorenzo (T. J.), 1981, The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Service Industries : The Case of Social Districts, *Public Choice,* 37, p. 569-578.
Dye (T.), Garcia (J.), 1978, Structure, Function and Policy in American Cities, *Urban Affairs Quarterly,* 14, p. 103-122.
Gist (J. R.), Hill (R. C.), 1981, The Economics of Choice in the Allocation of Federal Grants, An Empirical Test, *Public Choice,* 36 (1), 63-73.
Gonzalez (R. A.), Mehay (S. L.), 1985, Bureaucracy and the Divisibility of Local Public Output, *Public Choice,* vol. 45, n° 1, p. 89-101.
Hirsch (W.), 1959, Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation, *Review of Economics and Statistics* 41, p. 232-242.
Lowery (D.), Berry (W. D.), 1983, The Growth of Government in the United States : An Empirical Assessment of Competing Explanations, *American Journal of Political Science,* 27, p. 665-694.
Miller (G.), Moe (T.), 1983, Bureaucrats, Legislators and the Size of Government, *American Political Science Review,* 77, p. 297-322.
Oates (W.), 1972, *Fiscal Federalism,* New York, Harcourt.
Ostrom (E.), 1972, Metropolitan Reform : Propositions Derived from two Traditions, *Social Science Quarterly,* 53, p. 474-493.
Pack (H.), Pack (J. R.), 1978, Metropolitan Fragmentation and Local Public Expenditures, *National Tax Journal,* December, p. 349-362.
Pommerchne (W.), Schneider (F.), 1978, Fiscal Il1usion, Political Institutions and Local Public Spending, *Kyklos,* 31, p. 381-409.
Poutney (P. R.), Sonsteli (J. C.), 1980, Take the Money and Run : A Theory of Voting in Local Reference, *Journal of Urban Economics,* 81, p. 187-195.
Schneider (M.), 1986, Fragmentation and the Growth of Local Government, *Public Choice,* vol. 48, n" 3, p. 255-264.
Tiebout (C.), 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy,* October, p. 416-424.
Wagner (R.), Weber (W.), 1975, Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas, *Journal of Law and Economics,* p. 670-684.

4. Finalmente, el análisis de las políticas locales ha aportado una contribución importante a dos debates principales de la disciplina.

— En primer lugar, ha permitido mostrar la complejidad de las relaciones que mantienen *la* política y *las* políticas. A la pregunta «¿quién determina qué?», el análisis de las políticas presupuestarias, por ejemplo, ha demostrado, sobre todo, la dificultad de obtener respuestas claras y ha reclamado mayor modestia empírica a los teóricos, tal vez demasiado inclinados a dar una solución rápida al asunto.

Danziger (J.), 1976, Assessing Incrementalism in British Municipal Budgeting, *British Journal of Politieal Science,* 6, p. 335-350.
Epple (D.), Zelenitz (A.), 1981, The Implications of Competition Among Jurisdictions : Does Tiebout Need Politics?, *Journal of Politieal Economy,* vol. 89, n° 6, pp. 1197-1217.
Fried (R.), 1976, Comparing Urban Poliey and Performance, *in* Greenstein (F.) and Polsby (N.), eds, *Polieies and Policy-Making Handbook of Politieal Science,* Reading, Mass., Addison Wesle.
Hanf (K.), Scharpf (F. W.), 1978, *Interorganizational Policy-Making;* London, Beverly Hills, Sage.
Kjellberg (F.), Hansen (T.), 1976, Municipal Expenditures in Norway : Autonomy and Constraints in Local Government Activity, *Poliey and Polities,* vol. 4.
Kobielski (J.), 1974, *L'inftuence de la strueture des communes urbaines sur leurs dépenses de fonctionnement,* Rennes (these Sciences économiques).
Martinotti (G.), Aiken (M.), 1977, *Left Polities, The Urban System and City Expenditures : an Analysis 0/325 Cities in Italy,* Department of Sociology, University of Wisconsin.
Newton (K.), Sharpe (L. J.), 1977, Local Outputs Research : Sorne Reflections and Proposals, *Poliey and Polities,* 61, n" 2.
Newton (K.), Sharpe (J.), 1984, *Does Polities Matter? The Determinants of Public Poliey,* Oxford, Clarendon Press.
Rich (R.), ed., 1982, *The Polities of Urban Public Services,* Lexington, Heath.
Von Beyme (Kl.), 1982, Schmidt (M.), eds, *Poliey-Making in the Federal Republic of Germany,* Beverly Hills, London, Sage Publications.

- En segundo lugar, ha puesto claramente de manifiesto la importancia de la ejecución y el papel esencial que cumple esta fase en el proceso de las políticas públicas. El papel de las autoridades locales se encuentra revalorizado, y la colaboración entre «decisores» y «ejecutores» aparece, cada vez más, como una condición necesaria para el éxito de numerosas políticas.

Bardach (E. C.), 1977, *The Implementation Game,* Cambridge, MIT Press.
Berman (P.), 1978, *The Study of Maero-and Micro-Implementation,* Public Choice 25, 157-184.
Jones (Ch.), Thomas (R.), 1976, *Public Policy-Making in a Federal System,* Beverly Hills, London, Sage Publications.
Mayntz .(R.), 1979, Les bureaucraties publiques et la mise en ceuvre des politiques, *Revue intemationale des Sciences sociales,* vol. XXXI, n° 4.
Nixon (J.), 1980, The Róle of Central Government in the Implementation of Policy al the Local Level, *Poliey and Politics,* vol. 8, n" 2.
Pressman (J. L.), Wildavsky (A. G.), 1973, *lmplementation : How Great Expeetations in Washington Are Dashed in Oakland,* Berkeley, University of California Press.

Rose (R.), 1984, From Government at the Centre to Nation-wide Government : Public Policy Analysis, *in* Mény (Y.) and Wright (V.), eds, *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, London, Allen and Unwin.

Thoenig (J.-Cl.), 1976, Politiques publiques et décisions interorganisationnelles, *Revue suisse de Sociologie,* n? 2, juin.

Van Hom (C.), 1979, *Policy Implementation in the Federal System,* Lexington, Mass., Lexington Books.

CONCLUSIÓN

¿Qué nos enseña el estudio de las políticas públicas?

En tanto que instrumento particular para la comprensión de la política, el análisis de las políticas permite extraer algunas lecciones o sacar a la luz algunos principios que a veces la fragmentación de las disciplinas o los enfoques habían relegado a la sombra:

1. La aprehensión y la comprensión de la acción política, en tanto que políticas públicas, le restituye su *globalidad* sin reducirla a la simple organización de la oferta (los programas políticos), al surgimiento de las demandas y a su confluencia a través de mecanismos específicos (partidos, elecciones), Se insiste en los productos *(outputs)* del sistema político, sin dejar de inrerrogarse, no obstante, sobre los mecanismos, los procesos y las interacciones mediante los cuales se realiza la acción pública. El análisis de la «caja negra» se convierte en un elemento crucial para la comprensión de los programas decididos y ejecutados por las autoridades públicas.

2. La insistencia en el estudio de la acción gubernamental no significa, sin embargo, que los ámbitos tradicionalmente privilegiados por la ciencia política se releguen al rango de fenómenos secundarios o indiferentes. Al contrario, se los tiene en cuenta para comprender mejor los compromisos o las «bazas» que influyen sobre la acción, pero se relativizan. Dicho de otra forma: el analista de las políticas públicas no puede pasar a pérdidas y ganancias los programas electorales y las elecciones, como si se tratara de simples juegos de la escena política sin incidencia en los programas gubernamentales. Pero los discursos políticos o las elecciones son sólo un elemento, entre muchos otros, en la apreciación del margen de maniobra de que disponen las autoridades políticas para realizar sus programas.

3. El análisis de las políticas públicas constituye otra forma de aproximarse al problema del poder. Toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales. El

análisis jurídico, y éste es su papel, tiende a privilegiar la norma en relación con los hechos, la jurisdicción en relación con el poder, y el derecho más que la relación de fuerzas. Una parte de la ciencia política (y especialmente de la ciencia política norteamericana), bajo la influencia del behaviorismo, se interesa ante todo por los comportamientos y las interacciones, olvidando, o subestimando, los compromisos institucionales o jurídicos. El análisis de las políticas públicas, sobre todo en Europa, donde el término Estado significa algo, tiene en cuenta absolutamente esta situación. Pero en vez de trazar un mapa de los lugares, una delineación del relieve a partir de principios, se atiene a los hechos tal como la observación los hace aparecer. El término centralización, por ejemplo, puede tener un sentido desde el punto de vista retórico o jurídico, pero pierde toda sustancia a la vista del desarrollo y de la ejecución de una política. Comprender una política pública es también practicar la identificación del poder en manos de los actores, y de los juegos que desarrollan con los recursos que poseen.

4. El análisis de las políticas públicas invita, también, a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas, tal como se han podido desarrollar y fosilizar a través de la profesionalización y la especialización de los campos científicos. En efecto, la aprehensión de la acción pública en su globalidad cuestiona numerosos problemas, formula múltiples preguntas que otros enfoques tienden a ocultar. Una política pública es, a la vez, una decisión política, un programa de acción, los métodos y medios apropiados, una movilización de actores y de instituciones para la consecución de objetivos más o menos definidos. El analista puede verse pues inducido a interrogarse sobre los criterios de elección, sobre la legitimidad del decisor o de la acción, sobre la adecuación de los medios a los fines, sobre la calidad de los métodos, sobre los costos y los beneficios: en otras palabras, suscitar las cuestiones que pueden extraerse de la filosofía política, del análisis económico, de la sociología de las organizaciones o de la psicología social. Esto no significa que pueda responder a tantos problemas y que la profesionalización y el «oficio» se disuelvan en un informe magma pluridisciplinar. Pero, al menos, puede no ignorar la hierba del prado vecino y la contribución de las otras-disciplinas. ¿Hace falta recordar que una gran parte de los debates filosóficos y políticos del último decenio nacen de la «intrusión» de los economistas en el campo de la política? Que nos guste o no, los hechos están ahí. ¿Hace falta recordar, como Lindblom, que «lo esencial de la política es económico, y lo importante de la economía, político»? Los economistas lo percibieron después de que algunos de ellos zozobraran en el economicismo. Sería oportuno que los politólogos recorrieran el mismo camino en sentido inverso para no caer en los milagros de la política ficción. El análisis de las políticas públicas no es el único medio para encontrar este camino. Pero es, en todo caso, una opción posible si se quiere evitar que la necesaria descomposición del objeto de investigación no sea un obstáculo para la comprensión de la política en su complejidad.

5. Treinta años de investigaciones en el nuevo campo de las políticas públicas nos dan hoy una visión más precisa, más realista del Estado «en acción»; de su capacidad para innovar o administrar las obligaciones internas o internacionales que pesan sobre su acción, los modos de interacción que se establecen, las relaciones que mantiene con los grupos. Pero las políticas públicas nos informan también de los desfases entre la decisión y su ejecución, entre la realidad y la ostentación simbólica o retórica; nos enseñan que las no decisiones pueden ser tan importantes como las decisiones y que la tiranía de los compromisos pasados puede recaer sobre las veleidades reformadoras o el voluntarismo político. Este análisis desmitificador se ve reforzado por los estudios comparativos. Nada mejor para evaluar la centralización del Estado en Francia, su fuerza y su omnipotencia, que la comparación de sus políticas con las de los Estados cuyo desarrollo es comparable. Muchos lugares comunes, transmitidos por el discurso político o transformados por la fuerza de la costumbre en artículos de fe, no resisten un examen riguroso.

Sin embargo, en lo que respecta a las políticas públicas, en Francia queda mucho por hacer. La disciplina aún balbucea; la escasez de fuerzas y la influencia de las concepciones tradicionales aún pesan. El campo del conocimiento se parece a los mapas primitivos del Renacimiento: los primeros navegantes supieron trazar aproximadamente el contorno de los continentes, pero el resto permaneció siendo *terra incognita.*

Este balance no quiere ser pesimista, sino más bien una incitación a aceptar el desafío. Campos múltiples y apasionantes se abren a la investigación, y esta introducción al análisis de las políticas públicas habrá alcanzado sus objetivos si incita a las nuevas generaciones a actuar como descubridoras de ámbitos que, en Francia, aún son un «Nuevo Mundo».

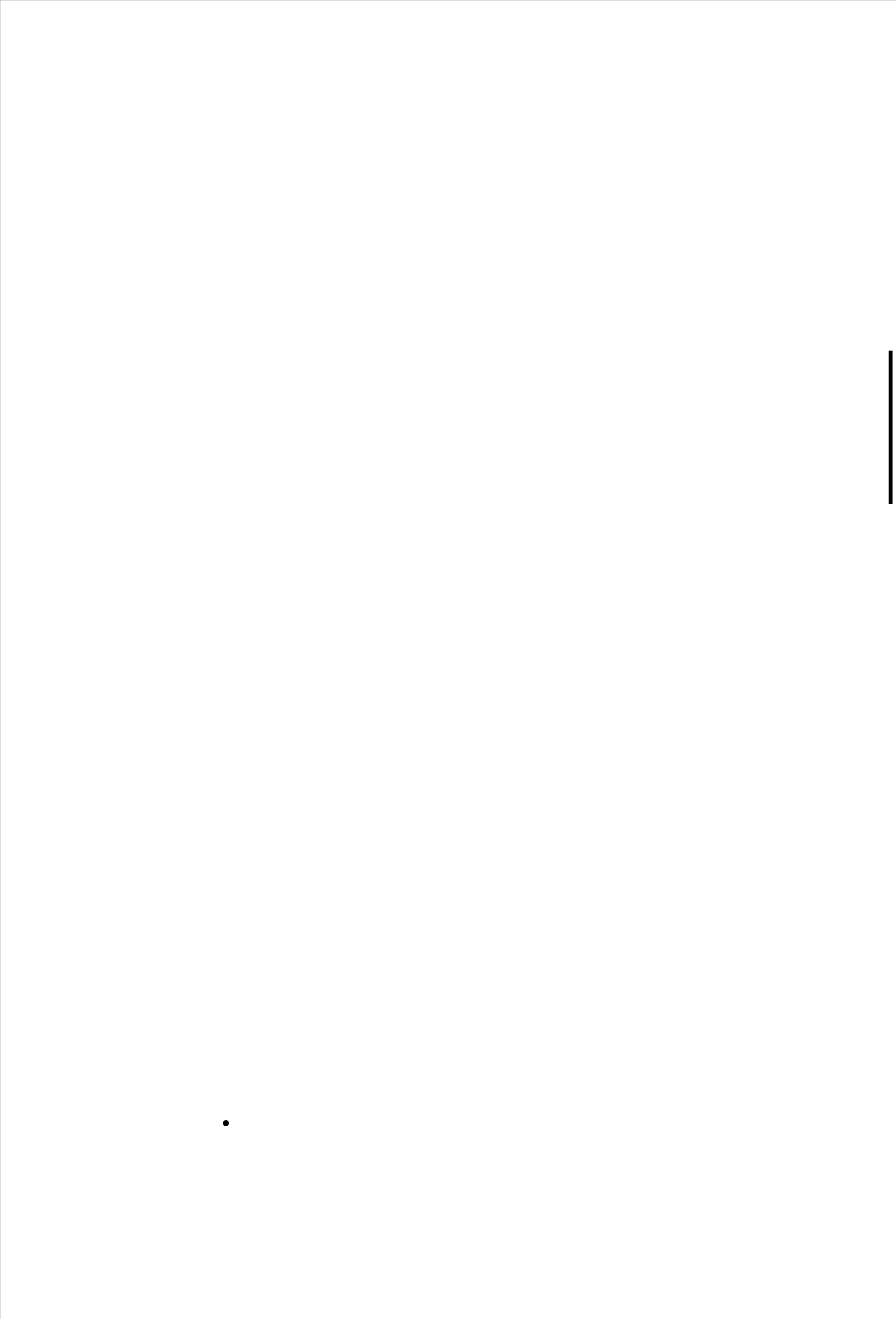
ÍNDICE

SEGUNDA PARTE

EL ANÁLISIS

TERCERA PARTE

COMPARACIONES Y ORIENTACIONES



Ariel Ciencia Política

Alejandro Nieto
La organización del desgobierno

Norberto Bobbio y otros
Crisis de la democracia

Ángel Latorre
Introducción al Derecho

H. Portelti y otros
Socialdemocracia y defensa europea

Peter Singer
Democracia y desobediencia

Norberto Bobbio
Las ideologías y el poder en crisis

Francisco López-Nieto
La Administración pública en España

Ferran Requejo
Las democracias

Antonio Cassese
Los derechos humanos en el mundo contemporáneo

Hans Kelsen
¿Qué es la justicia?

Julio Gómez-Pomar
Teoría y técnicas de negociación

Esta obra quiere ser una introducción a un tema preciso: el análisis de la acción de las autoridades públicas. Este tema se clasifica hoy entre las especialidades reconocidas de las ciencias de la política después de un desarrollo espectacular desde la década de 1970 en Estados Unidos y luego en Europa.

El libro se inscribe en la perspectiva de la sociología y de la ciencia política. Por ello, casi no aborda las prolongaciones prescriptivas de una aproximación de tipo gerencial. Sin embargo, los autores están convencidos de que la gestión de empresas aplicada a las políticas públicas experimenta una revolución silenciosa. Está en camino de descubrir que el análisis de las situaciones concretas debe preceder a la acción. Lo demuestran el recurso creciente a los auditores y la acogida reservada al concepto de evaluación como medio de información y descubrimiento de los hechos «sobre el terreno». Desde este punto de vista, las ciencias sociales aportan algo que es absolutamente decisivo: de ahí la insistencia en los modos de razonamiento (segunda parte). Por otra parte, la gestión del poder público no se reduce a una gestión empresarial aplicada a medios estatutarios tales como las administraciones: el trabajo público tiene su especificidad; exige una gestión pública de una esencia diferente a la de las empresas: de ahí los desarrollos sobre la función del Estado (primera parte).

Al mismo tiempo, esta obra no debe confundirse con un tratado sobre el Estado o la sociedad política. Regímenes políticos, partidos, comportamientos electorales, ideologías políticas, etc.: existe otro capital considerable de conocimientos que no corresponde a la vocación específica de las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la acción gubernamental no concierne a un círculo restringido de especialistas ampliado a algunos gestores públicos. La ambición de esta obra consiste en ofrecer al lector algo más general y más simple a la vez: conocer dos o tres cosas que todo ciudadano moderno debe saber hoy sobre el Estado de modo concreto.

Ariel Ciencia Política

